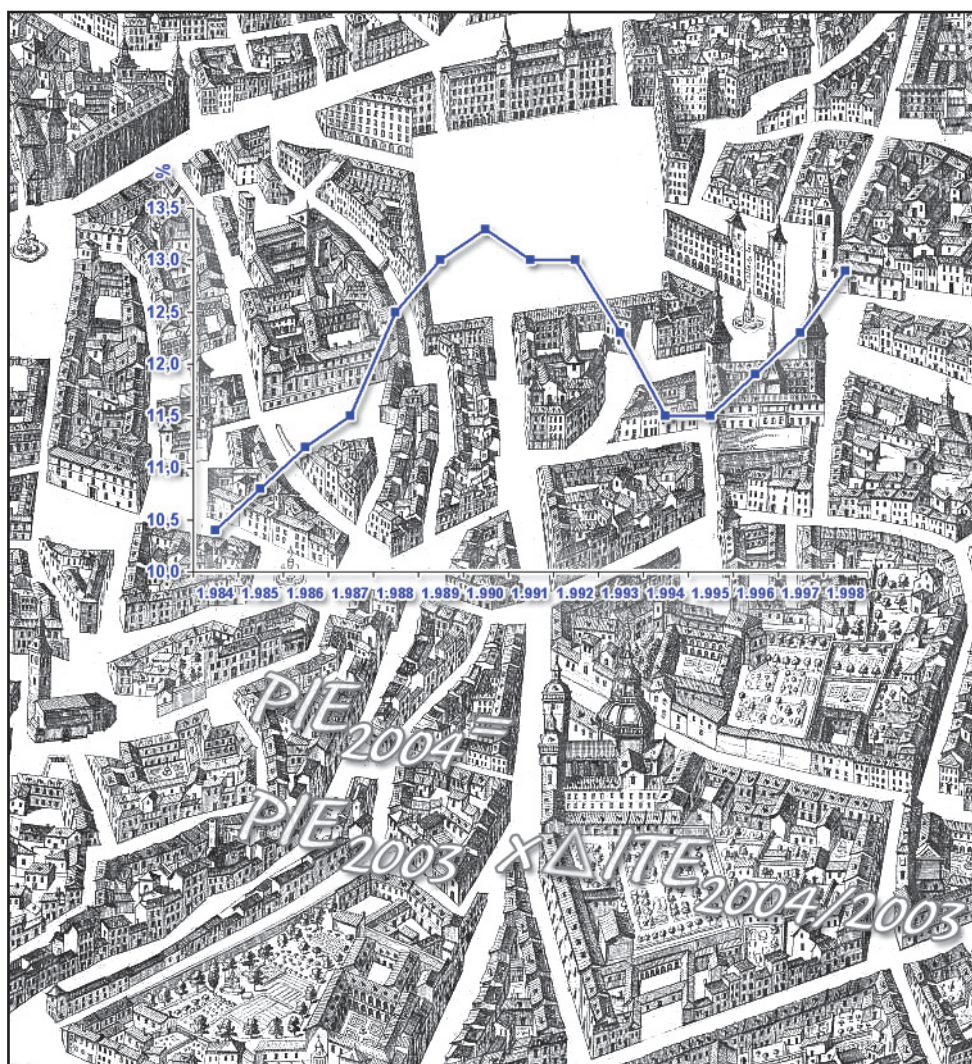


La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea.



BCL

femp★

25 aniversario

**LA SITUACIÓN
DE LOS AYUNTAMIENTOS EN ESPAÑA,
SUS CARENCIAS ECONÓMICAS
Y PROBLEMAS DE GESTIÓN:**

**DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS
EN UNA PERSPECTIVA EUROPEA**

femp  

Federación Española de Municipios y Provincias
Departamento de Estudios y Documentación
Calle Nuncio, 8
28005 - Madrid
Teléfono: 91 364 37 00
www.femp.es

© Federación Española de Municipios y Provincias
ISBN: 84-87432-63-8
Depósito Legal: TO-745-2006
Diseño y maquetación: Punto y Coma D.C.I., S.L.L
Impresión: Industrias Gráficas Rafael, S.L.

Índice

PRESENTACIÓN, por Heliodoro Gallego Cuesta, Alcalde de Palencia, Presidente de la FEMP	9
PRÓLOGO, por Francisco González Rodríguez, Presidente del BBVA	13
PREÁMBULO, por Juan María Vázquez García, Presidente de la Diputación Provincial de Badajoz, Presidente de la Comisión de Haciendas Locales de la FEMP	15
PARTE I: LA SITUACION DE LOS AYUNTAMIENTOS EN ESPAÑA	17
Capítulo 1: LINEAS BÁSICAS DE DIAGNÓSTICO Y CONCLUSIONES	19
PARTE II: LA FINANCIACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN ESPAÑA: DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS	27
Capítulo 2: UNA VISIÓN DE CONJUNTO	29
Capítulo 3: FUENTES FINANCIERAS PROPIAS	33
I. IMPUESTOS OBLIGATORIOS	34
II. IMPUESTOS VOLUNTARIOS	40
III. TASAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES	40
Capítulo 4: LAS FUENTES TRIBUTARIAS TRANSFERIDAS DESDE OTRAS ADMINISTRACIONES	43
I. FUENTES TRIBUTARIAS DEL ESTADO	43
II. FUENTES TRIBUTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	46
III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS	48
Capítulo 5: OTRAS FUENTES Y OTROS PROBLEMAS DE FINANCIACIÓN	49
I. OTRAS FUENTES FINANCIERAS	49
II. OTROS PROBLEMAS QUE AFECTAN A LA FINANCIACIÓN LOCAL	51
PARTE III: DESARROLLOS FUNCIONALES Y GASTOS NO OBLIGATORIOS	61
Capítulo 6: ENFOQUE Y OBJETIVOS DE LA ENCUESTA	63
Capítulo 7: SERVICIOS NO OBLIGATORIOS: CATÁLOGO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN	69
I. IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS Y ACTIVIDADES NO OBLIGATORIOS	69

II. EL DESARROLLO LOCAL DEL ESTADO DE BIENESTAR: SERVICIOS Y ACTIVIDADES DE SUPLENCIA.	74
III. EL PESO DE LOS SERVICIOS NO OBLIGATORIOS EN EL PERSONAL	85
Capítulo 8: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	88
I. CONCLUSIONES GENERALES	88
II. PROPUESTAS	90
PARTE IV: PROBLEMAS DE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN	95
Capítulo 9: NORMATIVA CONTABLE Y PRESUPUESTARIA	98
I. ACTUACIONES SOBRE NORMATIVA CONTABLE	98
II. ACTUACIONES SOBRE NORMATIVA PRESUPUESTARIA	99
III. REGULACIÓN DEL GRUPO CONSOLIDADO LOCAL	103
IV. CONTROL INTERNO EN LA JUNTA DE GOBIERNO	107
Capítulo 10: LEY DE MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL	109
Capítulo 11: GESTIÓN CATASTRAL Y OTROS ASPECTOS	111
Capítulo 12: ÁREAS METROPOLITANAS	113
PARTE V: LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN ESPAÑA Y EN EUROPA	119
Capítulo 13: CAPACIDAD COMPARADA DE INTERVENCIÓN: FINANCIACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN EL GASTO	122
I. ALGUNOS DATOS PARA UNA APROXIMACIÓN COMPARATIVA DE LO LOCAL EN EUROPA	122
II. LA ESTRUCTURA BÁSICA DE LA FINANCIACIÓN LOCAL	127
III. ESTRUCTURA BÁSICA DEL GASTO	129
IV. LA DIFERENCIACIÓN TERRITORIAL DEL GASTO LOCAL EN ESPAÑA	132
Capítulo 14: LA SITUACION ACTUAL EN ALEMANIA, DINAMARCA, FRANCIA E ITALIA	135
I. LA ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y TERRITORIAL	135
II. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL	139
III. FILOSOFÍA Y BASES DEL REPARTO COMPETENCIAL	142
IV. FINANCIACIÓN LOCAL Y FIGURAS TRIBUTARIAS	146
V. CONCLUSIÓN	159
ANEXOS	161
ANEXO I: METODOLOGÍA	163
1. La organización del trabajo de los expertos	164
2. Las fases y momentos del proceso de trabajo	164
3. Estructura de las conclusiones del Seminario de Mariñán: diagnósticos y propuestas	168
4. Fase final del estudio, seminario internacional y publicación	168

ANEXO 2: DATOS ESTADÍSTICOS E INFORMACIÓN ADICIONAL	171
I. ÁREA TEMÁTICA DE FINANCIACIÓN	171
1.1 Presión fiscal	171
1.2 Deuda pública	172
1.3 Formación bruta de capital	173
1.4 Déficit público	174
1.5 Distribución del gasto no financiero de las AAPP	174
II. ÁREA TEMÁTICA DE DESARROLLOS FUNCIONALES, GASTOS	175
2.1 Formación del catálogo de actividades y servicios no obligatorios	175
2.2 Procesamiento de datos y lectura de tablas	177
2.3 Cuestionarios y normas de cumplimentación	193
III. ÁREA TEMÁTICA INTERNACIONAL	217
3.1 Cuadros	217
3.2 Bibliografía	229
3.3 Ponencias del Seminario Internacional	229
IV. NORMATIVA DE REFERENCIA	230
 ANEXO 3: PARTICIPACIÓN Y AUTORÍA	 231
I. RELACION DE EXPERTOS QUE HAN PARTICIPADO EN LOS SEMINARIOS	231
II. GRUPOS DE TRABAJO	237
III. COORDINACIÓN, ANÁLISIS Y REDACCIÓN DEL ESTUDIO	240

Presentación

**por Heliodoro Gallego Cuesta, Alcalde de Palencia,
Presidente de la FEMP**

Este estudio que hoy llega a vuestras manos ha tenido su origen en la determinación de la Comisión Ejecutiva, tras las elecciones locales, de llevar a cabo una descripción de la situación de los Ayuntamientos españoles, sobre todo desde el punto de vista de sus carencias económicas. Solo a partir de un fundamentado diagnóstico sería posible buscar líneas de solución a problemas endémicos, situar a los municipios españoles en el contexto europeo y reflexionar, con la ayuda indiscutible de los datos, sobre un futuro más favorable para el mundo local.

Desde la celebración de las primeras elecciones municipales democráticas en el año 1979 y desde la aprobación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en 1985 la labor de los Ayuntamientos, en colaboración con las demás Administraciones, ha cambiado profundamente la fisonomía de nuestros pueblos y ciudades. Pero en términos relativos la administración local sigue representando en el conjunto de los poderes públicos, veinticinco años después del advenimiento de la democracia local, el mismo peso económico, que con pocos y pequeños altibajos se ha mantenido entre el 12 y el 14 por ciento del esfuerzo del conjunto de las Administraciones.

En estos veinticinco años se ha transferido un volumen muy importante de recursos y competencias del Poder Central a las Comunidades Autónomas que, con toda probabilidad, se verá acrecentado en el contexto de revisión actual de numerosos Estatutos. Y aunque los Poderes Locales no son únicamente órganos de gestión, -son instituciones políticas, parte del Estado, de su estructura territorial, como lo establece el artículo 137 de la Constitución- no han sido hasta ahora protagonistas, ni como negociadores ni como destinatarios, del proceso descentralizador de recursos y competencias: hemos visto a lo largo de estos años varios pactos autonómicos, pero ningún pacto local global.

No obstante, los Ayuntamientos han tenido un papel muy importante en el progreso económico y en el notable desarrollo del Estado de Bienestar en nuestro país. Después de veinticinco años de democracia local, a través de los actos celebrados en Vitoria-Gasteiz, hemos tenido ocasión de mostrar sus logros. No es casual que las encuestas reflejen de manera constante, desde el restablecimiento de la democracia, la valoración muy positiva que los españoles hacen de la actuación de su gobierno local. Como se recoge en el preámbulo de la Carta de Vitoria, son los Gobiernos Locales los que hacen más visible la descentralización del poder y más cercanos a los ciudadanos los principios democráticos que depositan en sus instituciones.

A través de este estudio se pone de manifiesto una nada desdeñable cantidad de funciones que realizan los Ayuntamientos y que podríamos considerar como no obligatorias, dado que su competencia corresponde a otros niveles de la Administración. Estos servicios que hoy prestan

los municipios, soportando una enorme carga económica, están directamente vinculados con el bienestar de los ciudadanos y su supresión ocasionaría enormes carencias sociales. Por ello, desde la FEMP solicitamos que los poderes locales en su conjunto participen de forma creciente en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Muchos de los servicios prestados por los municipios tienen un carácter de suplencia de otras Administraciones que no contribuyen como debieran a su financiación. Son pocas las Comunidades Autónomas que han creado fondos de cooperación local. Sin embargo, en la FEMP consideramos que son necesarios en todas ellas y que su diseño debiera ser armonizado para que no se generen grandes diferencias en los servicios prestados a los ciudadanos desde los diversos Ayuntamientos.

En cuanto a nuestra situación relativa en Europa, esta investigación refleja con meridiana nitidez la distancia que media entre los Ayuntamientos españoles y los del resto de la Europa de los 15. Baste recordar, como podremos ver a lo largo de la publicación, que en el ejercicio 2002 nuestras Corporaciones Locales gastaron en torno a 1.050 € por habitante, frente a los 2.600 € de gasto medio ponderado por habitante registrado en el conjunto de las instituciones homólogas de la UE15. Y esta diferencia absoluta tiene también su reflejo en la participación del gasto local en el conjunto del gasto público en España, que estaba en torno al 13 % en 2002, igual que 15 años antes, frente a una participación de más del 22 % de media ponderada del conjunto de los países de la UE15.

Una de las diferencias principales que marca la distancia entre nuestro sector local y el de otros países de la UE15 es la contribución media de las demás Administraciones a la financiación local; en 2002 en la UE15 estaba en torno al 44 %, frente a solamente un 35 % en España. La corresponsabilidad fiscal local es, por tanto, en nuestro caso, muy superior a la que se registra en el resto de los países de la UE15: en España los recursos propios municipales superan el 50 % de los ingresos, mientras que en la media europea se quedan en el 35,8%.

El estudio de la realidad local de nuestro país se aborda desde una visión global y general, pero sin perder de vista la situación específica de los municipios según sus diferentes tamaños de población. En la FEMP pensamos que es importante que la Administración Local en su conjunto despliegue su acción en el marco de un esquema general que atienda a la igualdad de todos los españoles ante los servicios públicos locales. No obstante tenemos que partir de la realidad diferenciada del mundo local: así se establecen diagnósticos de comprensión general, pero también se aborda la especificidad de las grandes ciudades, de las ciudades y municipios medianos y de los de ámbito rural.

Y este trabajo profundiza de manera notable en la estructura de financiación de estos servicios y actividades que consideramos como no obligatorios o de suplencia. Los datos muestran que el gasto no obligatorio está ejerciendo una presión considerable sobre los presupuestos municipales, tanto en el apartado de gasto corriente como en el de inversiones, ya que supone aproximadamente el 30 % del presupuesto total de gastos de los municipios en su conjunto. Y estamos hablando de una tendencia creciente, responsable en gran parte de las carencias financieras del sector local.

A este respecto debo señalar con satisfacción que ha habido por parte del Gobierno de la Nación un reconocimiento de este problema y que se ha adquirido el compromiso de estudiarlo en el marco de la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales y, posteriormente, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Se ha establecido igualmente una Comisión Técnica

Bilateral Gobierno-FEMP para buscar soluciones a la situación financiera de los municipios de población inferior a 20.000 habitantes, que presentan carencias más acuciantes, si cabe.

La financiación es, evidentemente, un punto capital, prioritario, para el presente y también para el futuro de la Administración Local. Por ello, el estudio repasa de manera crítica la lógica de conjunto y detalla los diferentes aspectos del sistema actual de financiación de los Entes Locales. El diagnóstico global merece reflexión, ya que destaca algunos aspectos básicos de nuestros sistemas impositivos que habrá que reconsiderar en algún momento: concretamente, no se puede ignorar que la evolución de las dinámicas económicas generales, y del mercado inmobiliario en particular, ha dejado relativamente desfasado el planteamiento de nuestra figura básica, el IBI, que podría ganar en rendimiento y en justicia social con un enfoque diferente. Como puede verse en los capítulos correspondientes, se realizan diagnósticos y propuestas constructivas para numerosas figuras impositivas, que requerirían estudios específicos que sobrepasan el marco de la presente investigación.

La reforma de la Ley de Haciendas Locales de 2002, aplicable desde 2003, con la modificación de los sistemas impositivos y, sobre todo, con la desaparición del antiguo Impuesto de Actividades Económicas, ha añadido más dificultades a las ya existentes. Actualmente, el sistema impositivo local es muy poco acorde con la evolución de la producción de riqueza en nuestros municipios. Por una parte, hemos podido determinar que la compensación que se estaba percibiendo por las pérdidas de recaudación del IAE era manifiestamente insuficiente como tal compensación, y en este punto, hemos acordado con el Ministerio de Hacienda la percepción de una cantidad adicional para 2004 y 2005 de 120 Millones de €, que será incorporada a partir del ejercicio 2006 en la Participación en los Ingresos del Estado (PIE).

Por otra parte, antes de poder disponer de todos los elementos para enjuiciar con precisión el nuevo sistema de financiación, ya sabemos que ha arrastrado un volumen de transferencias en concepto de Participación de las Entidades Locales en los Ingresos Tributarios del Estado inferior al esperado. La negociación con el Gobierno permitió acordar correctivos a los anticipos a cuenta que garantizaron un incremento de los recursos a percibir en 2005. Y también se acordó una mejora, más clara aún, para el ejercicio de 2006, que incorpora en la Ley de Presupuestos Generales del Estado un incremento de la PIE cercano al 14 % sobre 2005. Estos avances aumentarán la participación del gasto local en el gasto público.

La FEMP siempre ha apostado por el diálogo como el medio más idóneo para resolver y mejorar las condiciones de financiación de los municipios, y prueba de ello son los avances que hemos comentado. Pero también es importante que se genere una voluntad decidida de afrontar por fin un debate a fondo sobre el replanteamiento de la función local, reconociendo y mejorando su realidad actual, incluyendo la reflexión sobre un sistema de financiación que garantice por fin la suficiencia que en principio nos reconoce nuestra carta magna. La Constitución en sus artículos 140 y 142 establece la autonomía de los poderes locales y la garantía económica de los recursos que permitan desarrollar sus competencias.

Hay que definir con claridad las obligaciones que cada Administración ha de asumir y distribuir consecuentemente entre ellas los ingresos del conjunto de las Administraciones Públicas. Se impone una armonización y una coherencia en el conjunto del ordenamiento legal: los Estatutos de Autonomía,

como leyes orgánicas, han de recoger las competencias locales, bajo forma de un listado, como los que existen a la hora de determinar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Como lo proclama la Carta de Vitoria, veinticinco años de Ayuntamientos democráticos han servido para que nuestros municipios se hayan transformado en "punta de lanza de la mejora de la calidad de vida y del proceso de modernización social y territorial que ha disfrutado España en este periodo". Es hora ya de que el conjunto del Estado dé un nuevo impulso a los Gobiernos Locales. Es hora ya de que, por fin, situemos esta cuestión crucial para todos en el centro de las prioridades políticas. Es necesario un nuevo Estatuto para el Gobierno Local, un reconocimiento constitucional de los municipios, de las provincias e islas. El propio Presidente del Gobierno, José Luís Rodríguez Zapatero, con ocasión de una reciente entrevista, me ratificó su criterio favorable a impulsar conjuntamente las reformas de la Administración Local y las reformas de algunos aspectos del Estado de las Autonomías, sin demorar así la respuesta a las demandas, jurídicas y económicas, que se vienen haciendo desde los Ayuntamientos. También se mostró partidario de apoyar un nuevo encaje de la FEMP como institución de derecho público, para una mejor y más eficaz defensa de la autonomía y los intereses locales.

Es hora ya de desarrollar un ámbito competencial propio que permita al Poder Local gestionar, en beneficio de los vecinos, con cercanía democrática y bajo su propia responsabilidad, una parte importante de los asuntos públicos, con una financiación suficiente. Es imprescindible garantizar la prestación de servicios públicos de calidad en todo el territorio mediante Entes Locales intermedios (Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Mancomunidades, Comarcas...). Necesitamos para ello un gran Pacto de Estado, entre los Poderes Locales, las Comunidades Autónomas, el Gobierno Central y los Partidos Políticos para dar una solución definitiva al desarrollo constitucional de la función local.

En una sociedad moderna y dinámica como la que tenemos y queremos tener, las relaciones de cooperación entre las Administraciones Públicas, en un Estado fuertemente descentralizado, constituyen un requisito ineludible para el buen funcionamiento de las instituciones en su conjunto. De hecho, en todos los ámbitos constatamos un incremento de la cooperación local con las demás Administraciones Públicas: es necesario consolidar mecanismos y fórmulas de cooperación conjunta entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Gobiernos Locales, aplicando el principio de subsidiariedad y, en general, los principios de los tratados internacionales suscritos por nuestro país, como la Carta Europea de Autonomía Local.

No puedo finalizar esta presentación sin agradecer su esfuerzo a todas las personas que han contribuido a hacer posible este documento, técnicos y políticos de los entes locales, que han sido coordinados desde el Departamento de Estudios, permitiendo dar un inestimable valor añadido a la capacidad de investigación y análisis de la FEMP. También quiero expresar mi agradecimiento a todos los organismos e instituciones que han colaborado con nosotros, especialmente al grupo Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, en el que se integra el Banco de Crédito Local, que con su apoyo y su patrocinio han coadyuvado a hacer realidad esta publicación.

Sólo me resta ya desearos una agradable y reposada lectura de este libro que, estoy seguro, os será de gran utilidad en vuestro trabajo futuro.

Prólogo

**por Francisco González Rodríguez,
Presidente del BBVA**

BBVA se enorgullece de su cultura corporativa, que se fundamenta en claros y estrictos principios éticos, en la orientación al cliente, en el compromiso con todos nuestros grupos de interés y con las sociedades en las que trabajamos y en el fomento de la innovación.

Por eso, el Grupo BBVA, en el que el Banco de Crédito Local se encuentra integrado, tiene una actitud positiva, de apoyo a todas aquellas iniciativas que surgen desde distintos ámbitos de la sociedad y contribuyen a su mejora.

Dentro de este concepto de responsabilidad corporativa se enmarca el convenio de colaboración que en su día suscribió BBVA con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), un convenio que tiene un impacto positivo y directo sobre las Corporaciones Locales y que hace un especial énfasis en la innovación.

El grupo BBVA tradicionalmente ha mantenido una verdadera vocación de servicio hacia las Corporaciones Locales. En este sentido, procuramos estar presentes en los principales foros de este ámbito, para conocer cuales son las necesidades que tienen estas instituciones y poder ofrecerles soluciones apropiadas. Cuando en el año 2004 se nos planteó la posibilidad de contribuir en la realización de este estudio, no dudamos en ofrecer todo nuestro apoyo. Desde el primer momento nos pareció un proyecto apasionante, destinado a convertirse en un estudio de referencia para profesionales y estudiosos del ámbito municipal.

El estudio que ahora tiene en sus manos ha sido fruto del trabajo de más de 80 directivos del sector público local, verdaderos concedores del sector, que han dedicado mucho tiempo, esfuerzo e ilusión en sacar adelante este proyecto.

El exhaustivo análisis que se lleva a cabo en este trabajo muestra cual es la situación actual de los Ayuntamientos españoles, realiza un diagnóstico de los retos a los que tienen que hacer frente día a día, valora la necesidad de adaptarse a los cambios en la normativa contable y presupuestaria y propone una serie de posibles soluciones o cauces a seguir con precisión y rigor técnico.

Este estudio no se limita solo a examinar la situación de los Ayuntamientos a nivel nacional sino que ofrece una perspectiva mucho más amplia al realizar un análisis comparado de los distintos sistemas de financiación vigentes en varios países de la Unión Europea, atendiendo también a las diferencias en cuanto a los sistemas políticos y las estructuras territoriales. Evidentemente, los países de la Unión Europea constituyen un espacio diverso en muchos sentidos, pero todos compartimos una filosofía común de la administración local, de apertura a las

necesidades y aspiraciones de los ciudadanos en un marco político democrático, que se traduce en objetivos de mejora del bienestar y la calidad de vida.

En la consecución de este objetivo de mejora de la calidad de vida juega un destacado papel el desarrollo tecnológico, que se concreta en diferentes ámbitos: transportes, telecomunicaciones, etc y que hoy en día está propiciando la aparición de vías de comunicación más sencillas, ágiles y transparentes entre las entidades municipales y los ciudadanos. En este sentido, las Administraciones locales, las más próximas a las personas, afrontan el reto de tomar la iniciativa, de impulsar la innovación para acercarse aún más a los ciudadanos.

El grupo BBVA, en su línea constante de compromiso con sus clientes institucionales, quiere estar junto a las corporaciones locales. Se avecinan nuevos desafíos a los que tienen que enfrentarse las entidades municipales, desafíos frente a los cuales saben que el grupo BBVA en todo momento estará a su lado, apoyándoles y ofreciéndoles una calidad de servicio orientada a la excelencia con el firme propósito de superar sus expectativas.

Preámbulo

**por Juan María Vázquez García,
Presidente de la Diputación Provincial de Badajoz,
Presidente de la Comisión de Haciendas Locales de la FEMP**

Desde su constitución, una de las prioridades de la FEMP ha sido impulsar la realización de estudios sobre la situación financiera de los Entes Locales en nuestro país, que permitan conocer con mayor exactitud cuáles son las principales deficiencias del sistema de financiación como paso previo a la instrumentación de medidas para tratar de darles solución. El documento que aquí se presenta plantea una estructura similar, lo que de por sí lo hace muy atractivo, pero además reúne una serie de atributos que lo convierten en un trabajo de consulta obligada para todos los municipalistas.

El primero de ellos es el enfoque adoptado en la redacción del trabajo, en el que se complementa el análisis de los aspectos prioritarios de la estructura municipal en nuestro país, a través de un estudio en profundidad de los recursos financieros locales, los problemas asociados a la gestión o los graves efectos que provocan sobre los presupuestos locales los gastos no obligatorios en los que tienen que incurrir los Entes Locales, con un examen comparado de los sistemas de financiación vigentes en un conjunto de países de la Unión Europea, lo que permite al lector contemplar la problemática local desde un punto de vista mucho más amplio.

En segundo lugar, hay que destacar que el desarrollo de este trabajo no habría sido posible sin la participación de un gran número de representantes del mundo local, tanto técnicos como políticos, que son, sin duda, los que mejor conocen su problemática porque conviven con ella día a día. Gracias a sus aportaciones ha sido posible dotar a este trabajo de un marcado carácter práctico, sin perder de vista el rigor técnico necesario, del que carecen la mayor parte de los estudios que acometen este tipo de análisis.

En tercer lugar, la presentación de este estudio cobra una especial relevancia por el momento tan oportuno en el que sale a la luz, en el que se abre una etapa ilusionante y esperanzadora para los Gobiernos Locales en nuestro país, en la que las reformas estructurales y financieras previstas deben trasladar un mayor protagonismo a los municipios, que confiamos que no se frustre nuevamente.

El punto de partida de estas reformas ha de ser la aprobación de la nueva Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, en cuyo contenido final trabajan actualmente de manera conjunta la Federación Española de Municipios y Provincias y el Gobierno de la Nación, y que debe servir para establecer los cimientos sobre los que se apoye el municipalismo del siglo XXI. Dicho texto, además de garantizar las competencias y autonomía de los Entes Locales, reforzará la democracia en el poder municipal con más transparencia y mayores posibilidades de parti-

cipación, al tiempo que garantizará la calidad de los servicios públicos a todos los ciudadanos independientemente de dónde vivan.

No obstante, la aprobación de dicha normativa ha de estar acompañada por el desarrollo de una reforma de mayor calado que ponga fin a los graves problemas financieros a los que todavía tienen que hacer frente nuestros municipios, y ha de estar presidida por el diálogo entre todas las partes implicadas y por la toma de decisiones consensuadas.

En este ámbito, el contexto también parece favorable, al estar prevista una modificación del modelo de financiación autonómica, que sin duda reportará unos mayores recursos a las regiones sin incrementar el volumen de las competencias que éstas tienen asumidas. Ante este escenario, en principio parece factible que una parte de estos recursos puedan destinarse a las Corporaciones Locales. Con este fin se ha solicitado al Gobierno, al igual que se hizo en el 2001 con poco éxito, que no vuelva a cometerse el error de cerrar un nuevo sistema de financiación con las Comunidades Autónomas sin negociar al mismo tiempo la financiación local, pues nos encaminamos hacia una oportunidad histórica para poder reformar, de manera conjunta, el modelo de financiación territorial.

Finalmente, este proceso también debe abordar dos cuestiones que la FEMP considera prioritarias. Por un lado, su institucionalización como representante de los Poderes Locales españoles para que pueda participar en cualquier debate que afecte a la organización territorial del país, así como en todos los foros en los que se tomen decisiones que puedan afectar al ámbito local. Por otro, la reforma del sistema vigente de financiación local, a través de una nueva Ley de Haciendas Locales.

Parte I:
La situación de los ayuntamientos
en España

femp ★ ★ ★

Capítulo I: LÍNEAS BÁSICAS DE DIAGNÓSTICO Y CONCLUSIONES

El debate realizado a lo largo del ciclo de seminarios, las reflexiones desarrolladas en los grupos de trabajo y en el seminario del Pazo de Mariñán que, como cierre del ciclo, revisó la documentación elaborada así como el análisis de datos, tanto en los ejes comparativos básicos de la Administración Local en el contexto de la Unión Europea como en la evaluación de los datos recabados en el marco de la encuesta, permiten establecer una síntesis o diagnóstico general de la situación de los Ayuntamientos, sus carencias económicas y problemas de gestión. Y, sobre todo, de las líneas básicas de las propuestas que se exponen in extenso a partir del capítulo 2 de este documento.

I. Diagnóstico global

La evolución de la situación de los Ayuntamientos viene marcada por un desajuste creciente entre las funciones reales que están asumiendo, y que deben asumir, y la definición legal de su papel, por un sistema de financiación vigente que no aporta a las haciendas locales los recursos que necesitan para desarrollar plena y satisfactoriamente su misión, y por una legislación que limita el poder de autoorganización, sobre todo para los municipios de gran población, dificulta la gestión de sus recursos propios y limita su participación activa y, por tanto, su conocimiento a la hora de hacer previsiones, de otros recursos de suma importancia para los mismos.

La importancia de esta constatación queda subrayada cuando recordamos que la función de la Administración Local en España, como en Europa, es básica para promover y mantener la calidad de vida de los ciudadanos en el contexto del estado de bienestar de una sociedad moderna. En el camino hacia la convergencia real con los países más avanzados de la Unión Europea -un objetivo buscado para el conjunto del Estado que suscita la adhesión de la gran mayoría de los ciudadanos-, se encuentra necesariamente también la convergencia en el nivel de reconocimiento efectivo de la importancia de la función de la Administración y de las de las Autoridades Locales.

2. Las dinámicas generadoras de las carencias actuales

El desajuste al que nos referimos es creciente porque está asociado al proceso mismo de modernización rápida de nuestra sociedad y, sobre todo, a la forma en que se ha venido desarrollando en nuestro país el marco desde el que se conduce y gestiona este proceso: el Estado de las Autonomías.

En efecto, tenemos dos elementos fundamentales. En primer lugar, hemos de tener en cuenta que las demandas y expectativas de los ciudadanos, potenciadas por intensas dinámicas de cambios y de progreso, con sus nuevos problemas y retos, se dirigen frecuentemente, en primera ins-

tancia, a la Administración más próxima, al Ayuntamiento. Los Gobiernos Locales han respondido en general con una eficacia indudable, jugando un papel fundamental en la evidente mejora de los servicios públicos en las ciudades y los pueblos de todas las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, y de forma simultánea, ha tenido lugar una importante evolución descentralizadora de competencias y recursos en el proceso de desarrollo del Estado de las Autonomías. Pero, este proceso, se ha traducido casi exclusivamente en transferencias realizadas desde la Administración Central hacia las Administraciones Autonómicas, sin una descentralización significativa hacia las Corporaciones Locales. Por ello, este factor aparece como uno de los más determinantes a la hora de enjuiciar las causas asociadas a la situación de graves carencias económicas y a los problemas de gestión que constatamos actualmente en los Ayuntamientos. Porque, en este proceso, no han llegado al nivel local los recursos suficientes; por el contrario, se acusan fuertemente los impactos que produce en los municipios el desarrollo de las competencias autonómicas: éstas vienen generando un incremento considerable de actividades y servicios en condiciones de financiación tan deficientes que crean inestabilidad, carencias presupuestarias y dificultades de gestión.

Y ello se debe a que, junto al fenómeno de descentralización mencionado, el desarrollo de las competencias de los Gobiernos Autonómicos se ha venido llevando a cabo con la cooperación y el esfuerzo de las Corporaciones Locales, debido a que las competencias de las Comunidades Autónomas están en muchos casos vinculadas lógicamente a objetivos, actuaciones y servicios cuya gestión eficaz aconseja su despliegue a nivel local. Pero, no ha habido una participación suficiente de los representantes locales en su planificación, en un plano de igualdad, y, por ello, no se han asociado adecuadamente al proceso los aspectos de financiación que deben acompañarlo: muchos servicios son prestados y numerosas actuaciones son soportadas desde el ámbito local a medida que las competencias se han ido trasladando del Estado hacia las Autonomías.

3. Una descentralización parcial e insuficientemente planificada

Las Autoridades Locales se encuentran en el punto más sensible de la cadena que une la arquitectura del conjunto del Estado con la sociedad: han de procesar y responder a las demandas de los ciudadanos, adaptando los servicios a las necesidades de la sociedad y, al mismo tiempo, están colaborando con las demás Administraciones Públicas en el desarrollo de obligaciones que pertenecen a éstas.

Por ello, de los diferentes factores que se han conjugado en la generación de carencias económicas en las Corporaciones Locales, conviene resaltar, en primer lugar, la falta de planificación concertada de recursos entre los tres niveles de las instituciones del Estado durante el proceso de descentralización. La ausencia de los representantes de los Gobiernos Locales en las instancias y nivel adecuados no ha permitido llevar a cabo de manera equilibrada el desarrollo del Estado de las Autonomías. No se ha producido simultáneamente el que, ahora, llamamos segundo proceso de descentralización, del nivel autonómico al municipal. Sin embargo, los Gobiernos Locales han tenido que sufrir, como se ha indicado, el impacto del desarrollo competencial autonómico, que ha sido y sigue siendo importante, pero parcial y desordenado.

Demasiadas veces en este proceso, en el inicio de algún servicio o actividad, los recursos podían parecer relativamente suficientes, pero incluso en ese caso, en general, la fuente autonómica de financiación se ha ido alejando de su finalidad municipal, y ésta, al evolucionar, se iba implementando ejercicio tras ejercicio, en un contexto de negociación inestable, cada vez con un mayor esfuerzo de las Corporaciones Locales y en el marco de una relación tutelar que ignora la autonomía municipal. La falta de concertación tiende a inducir así, en la gestión de los Gobiernos Locales, cierto grado de desorganización y, al final, sobrecostes en su administración general y distorsión en la planificación de los servicios y actividades.

4. Las actividades y servicios no obligatorios: una máquina de detracción de recursos

El análisis de las series de datos agregados de los presupuestos liquidados de los Ayuntamientos muestra que el gasto corriente de los Ayuntamientos ha crecido con particular relieve en las subfunciones y áreas de gestión local asociadas a las competencias autonómicas. Este crecimiento, en los últimos 10 años, ha sido proporcionalmente superior al del conjunto de los presupuestos de gasto. Los datos de la encuesta realizada en el marco del estudio muestran que es precisamente en esas mismas áreas donde se han centrado los gastos de las actividades y servicios no obligatorios, que alcanzan el 35 % del gasto corriente directo.

Las actividades y servicios no obligatorios inducen costes en los servicios de administración general y en los capítulos de inversión, de tal manera que, una vez imputados éstos, alcanzan el entorno del 30 % del gasto total municipal.

La importancia creciente de este tipo de gastos en los Ayuntamientos nos permite hablar de un efecto-tenaza que se cierne sobre los presupuestos municipales. Todo indica, en efecto, que esta importante detracción de recursos presupuestarios, junto a los obstáculos elevados ante las posibilidades de endeudamiento en estos últimos años, podrían acabar por poner en peligro las inversiones en un futuro próximo y, consiguientemente, el esfuerzo de los Gobiernos Locales para mantener y mejorar la calidad de vida de los vecinos.

El resultado del proceso de rápida modernización de nuestra economía y de nuestra sociedad, que comienza con la aprobación de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías, ha sido muy positivo, pero los Ayuntamientos han contribuido con un gran esfuerzo de cooperación con las demás instituciones del Estado, más allá de las competencias y obligaciones propias, y sin el reconocimiento necesario, ni en cuanto a la participación en los recursos públicos ni en cuanto al refrendo o visibilidad legal de la importante función que han desarrollado, están realmente desarrollando y deberán desarrollar en el futuro.

Por ello, a esta situación hay que hacer frente con propuestas y un proceso de negociación que reequilibre las haciendas de los Gobiernos Locales y establezca las bases de un desarrollo ordenado de sus funciones y recursos. Ingresos y gastos de cada Administración Pública han de acordarse con el coste de las actividades y servicios que hayan de desempeñarse en cada caso, según el principio de subsidiariedad. En esa perspectiva conviene redefinir las competencias

municipales para que se sitúen a la altura de lo que es y debe ser la función local en un Estado moderno del bienestar propio del área geopolítica a la que pertenecemos, por nuestra historia, nuestra economía y nuestras características socioculturales. El Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local ha planteado ya ese debate.

5. Convergencia pendiente con el grado de reconocimiento de la función local en la UE

Con un grado de convergencia real de la economía española con la de la UE15 que rondaba el 90 % al inicio de esta década, la capacidad de gasto de las Corporaciones Locales no llegaba en el año 2001 a 950 € por habitante frente a una media ponderada en Europa de 2.550 € (menos del 40 %). Ciertamente, las competencias asumidas por las Corporaciones Locales no son idénticas en todos los países miembros, aunque los problemas tienden a expresarse en términos parecidos a la hora de plantear la defensa y promoción de la autonomía local. La comparación pone de relieve la distancia en el reconocimiento de la función local en la medida en que la capacidad financiera de intervención es manifiestamente más reducida en nuestro país que en otros del entorno europeo.

Precisamente, esta misma perspectiva comparativa nos revela la estructura básica del problema del sistema de financiación vigente en España: una débil participación en el gasto público (en torno al 13 %: sólo, de la UE15, Grecia y Portugal están por debajo de España), una excesiva contribución relativa de los ingresos propios (que superaba el 50 % del total en el año 1997, y subía a 51 % en el año 2000, frente a solamente un 36 % en el conjunto de Europa), y una débil participación de las aportaciones de las demás Administraciones Públicas a los presupuestos locales (un 36 % frente a una media ponderada de más del 44 % en Europa).

6. Un sistema de financiación y de recursos propios no acorde con la situación actual y las necesidades de los municipios

Hay que atender a la realidad actual y hacer frente a los retos de un futuro que implica emprender una reforma del sistema de financiación, que no incorpora una participación suficiente en los ingresos de las demás Administraciones Públicas, y arrastra las consecuencias de la baja elasticidad-*renta* en la actual definición de sus recursos propios, centrados en ingresos por impuestos de producto. Además, las grandes ciudades se terciarizan en un proceso de redistribución espacial de la actividad económica, menguando el rendimiento de las bases impositivas que se asociaban a locales comerciales de mayor superficie, propios de una economía de actividades industriales.

El IBI, impuesto central de la actual imposición local, se queda en todos los contextos, con celeridad, año tras año, más alejado de los valores reales del mercado inmobiliario. Esta situación se agrava por un ordenamiento competencial que impide a los Ayuntamientos, aunque tengan capacidad de gestión para ello, asumir con mayor eficacia la llevanza de las bases de datos principales de la imposición.

El sistema actual de imposición local, en su conjunto, no recoge con suficiente fidelidad los fenómenos de producción y consumo de bienes y servicios de la sociedad moderna, dominada por los grandes centros urbanos de alta densidad poblacional, pero tampoco se ajusta a las características de los municipios más pequeños, de entornos hegemonizados por el espacio, sumidos en contextos de baja densidad poblacional, al no recoger figuras impositivas bien adaptadas a la socioeconomía y a la ecología de la geografía rural.

Ha de reconocerse la limitación de los municipios pequeños para obtener sus recursos tributarios, lo que aconsejaría favorecer las fórmulas de transferencias y participación en ingresos de otras Administraciones con mayor responsabilidad fiscal o dotación financiera. De ahí que se consideren muy apropiados los mecanismos de nivelación de servicios, o la creación de un fondo de solidaridad, como acertadamente han contemplado los Acuerdos de Medidas Urgentes sobre Financiación Local, de 18 de julio de 2005.

Por otra parte, en sintonía con la naturaleza no urbana de la mayoría de los municipios españoles, así como en defensa del actual mapa territorial municipal y de los bienes naturales, paisajísticos, culturales, ecológicos, medioambientales, etc. propios de los ámbitos rurales, cabría proponer que los tributos de carácter medioambiental financiaran a los pequeños municipios, tal vez a través de las Provincias y/o de otros entes intermunicipales. Ello especificaría aún más la defensa de estos valores atribuida en general a los entes locales, como explícitamente es práctica en algunos países de nuestro entorno europeo (tasa de los departamentos franceses sobre los espacios naturales, participación en la tributación sobre los hidrocarburos, o impuesto adicional sobre el consumo de la electricidad, ambos en Italia ...).

El nuevo sistema de financiación local, debe pues ajustarse a las características reales de los espacios municipales, en su diversidad fundamental. Por ello, han de corregirse en el sistema de financiación actual:

- 1) una insuficiente e inadecuada participación en los ingresos generales del Estado (PIE), cuyos criterios de distribución, por ejemplo, priman excesivamente el elemento "población";
- 2) una inexistente y/o muy insuficiente participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAs): una participación, además, inestable y excesivamente tutelada;
- 3) unos recursos propios doblemente inadecuados:
 - a) en cuanto a la significación, gama, y rendimiento de las principales figuras tributarias;
 - b) en cuanto a la definición y capacidad de las tasas para cubrir, a una altura razonable, los servicios correspondientes;
- 4) un incesante incremento de las deudas tributarias y no tributarias que otras Administraciones Públicas mantienen con los municipios.

7. Una "deuda histórica" doble: financiera y no financiera

De este último aspecto a corregir, y de la creciente tendencia a residenciar en los municipios actividades y servicios de campos competenciales de otras Administraciones Públicas, se deduce lo que podríamos tildar de una "deuda histórica" financiera, cuyo saldo sería preciso contemplar para restablecer una situación sana y crear las condiciones de una evolución equilibrada de recursos y empleos, para garantizar un desarrollo adecuado de la función local real y, por fin, realmente reconocida por parte del conjunto del Estado.

Un equilibrio sano en las cuentas públicas locales llegará por la confluencia de dos requerimientos fundamentales. Por una parte, contemplar una compensación a los esfuerzos realizados para desarrollar servicios de suplencia, no obligatorios para los Ayuntamientos, que han sido crecientes en estos últimos años. El Gobierno se ha comprometido ya con la FEMP a realizar los estudios que sean precisos para llegar a una solución en este apartado, primero en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales y luego en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Por otra parte, atendiendo a la definición de un nuevo sistema de financiación que corrija los problemas e insuficiencias del actual.

Pero también es necesario reconocer la función local real, ampliarla, ampararla y consolidarla en el conjunto de nuestro ordenamiento jurídico: el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local plantea ya este debate. Sería importante que al término de este proceso abierto se llegara a un mejor reconocimiento de la autonomía local y financiera que necesitan los Ayuntamientos, desarrollando así, en un plano de igualdad entre los Gobiernos Locales y los demás Gobiernos, la autonomía que se reconoce en la Constitución. Para ello, sería necesario modificar un conjunto de normas de manera que las Autoridades Locales puedan desarrollar su función de acuerdo con los intereses generales que defienden con la misma legitimidad que pueden ostentar los representantes de otros niveles del Estado, mejorando la eficiencia y eficacia en el empleo de recursos públicos a todos los niveles.

8. Atención a la diversidad tipológica de los Ayuntamientos

Lo local es diverso por definición. Sin entrar en una diferenciación tipológica detallada, cabe, en este esquema general, reflejar la necesidad de acercarse, en el marco de un tratamiento que garantice la igualdad de todos los ciudadanos pero que evite enfoques demasiado simples y uniformizadores, a un diagnóstico y al diseño de soluciones que tengan en cuenta la realidad diversa de las carencias económicas y de la problemática de la gestión de los Ayuntamientos.

En este sentido, se propone contemplar, en un marco general armonizado en sus elementos básicos, dos tipologías de espacios o entornos que condicionan fuertemente la organización y desarrollo de las actividades y servicios asociados a la función local, así como sus modalidades de gestión y financiación.

El concepto de ciudad en espacios densamente poblados

La mayor parte de los ciudadanos españoles desarrollan su vida cotidiana en espacios urbanos. Ahora bien, debemos considerar un concepto de ciudad cuya definición actual no puede ignorar que se inscribe frecuentemente en contextos densamente poblados, en áreas urbanas de carácter metropolitano. La población española reside mayoritariamente en grandes ciudades o en municipios que pertenecen a espacios de tipo metropolitano, consolidados o emergentes, actualmente en rápido desarrollo.

La propuesta de soluciones debe tener en cuenta que:

- en las grandes ciudades se encuentran las organizaciones municipales que se caracterizan por una estructura técnico-administrativa que, por su tamaño y complejidad, reúnen la capacidad para reclamar y asumir, desde el Gobierno Local, una gestión más autónoma y racional de los ingresos y gastos del Ayuntamiento, con el fin de conseguir un desarrollo más adecuado y eficiente de la red de actividades y servicios del municipio, satisfacer más eficaz y eficientemente las necesidades y demandas de los ciudadanos, facilitando al mismo tiempo un apoyo estratégico más efectivo al conjunto de agentes socioeconómicos que animan las dinámicas básicas del progreso;
- en los entornos de las grandes ciudades se configuran, además, las áreas metropolitanas en las que la organización racional de un número creciente de servicios fundamentales para el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos de ese espacio urbano, debería ser objeto de un enfoque global de planificación, financiación y gestión que contemple el contexto plurimunicipal real de las dinámicas socioeconómicas y socioculturales en su conjunto.

Los municipios en entornos territoriales de baja densidad poblacional

Por otra parte, es evidente que ha de contemplarse la situación de un número muy importante de pequeños municipios, geográficamente separados de los espacios centrales de mayor dinamismo y progreso, que se inscriben frecuentemente en entornos rurales todavía dependientes de economías centradas en la agricultura, pertenecientes a una geografía de débil densidad poblacional, con tendencia al despoblamiento, con dinámicas demográficas de envejecimiento, que requieren integrar nuevas perspectivas de desarrollo.

Una parte no mayoritaria, ciertamente, pero importante de la población española, muchas veces fragilizada, y una parte aún más significativa del territorio, pertenecen a esta geografía. La mayoría de las Corporaciones Municipales españolas desarrollan sus funciones en este contexto, con pequeños núcleos de población distantes unos de otro, alejados de los centros urbanos más importantes, o en hábitat diseminado, condicionando la organización y financiación de equipamientos y servicios.

En este contexto reina una importante atomización en la relación municipio-territorio-población. Recordemos que más de 3.800 municipios, casi el 50 % del total tienen menos de 500 habi-

tantes. Y que la mayoría, más de 4.900, el 60 % del total, tienen menos de 1.000 habitantes: su población total no llega al 4 % de la población española, pero comprenden la mayor parte de la superficie del territorio.

En estas circunstancias, es imposible lograr que todos los Ayuntamientos estén dotados de suficiente capacidad de gestión para garantizar, de manera autónoma y racional, la prestación del conjunto de los servicios de competencia municipal. El desarrollo pleno de la función local requiere, para la mayoría de los Ayuntamientos, contar con el apoyo en recursos, asistencia técnica y cooperación de Administraciones y órganos de gestión intermunicipales y, en primer lugar, de las Corporaciones Provinciales e Insulares.

En efecto, en los entornos de este tipo, para lograr los objetivos de la función local, las funciones propias de intermunicipalidad cobran un papel fundamental en la medida en que:

- en este contexto, el papel de las comunicaciones físicas y de las modernas telecomunicaciones condiciona la accesibilidad al conjunto de los servicios, de carácter municipal o no, y aconsejan la constitución, por agrupamiento geográfico y poblacional, de masas críticas que permitan la dotación equipamental necesaria para garantizar económicamente determinadas funciones medioambientales, socioculturales, económicas y de servicios personales que eviten el desarrollo de las brechas físicas y digitales entre ciudadanos según su inscripción territorial;
- la participación en los presupuestos de las Administraciones Central y Autonómicas debe tomar en consideración los rasgos que definen el entorno de esta tipología de Ayuntamientos, y, al mismo tiempo, éstos requieren una definición de la gama de figuras impositivas locales ampliada y adaptada a su contexto territorial y socioeconómico para potenciar sus recursos propios y desterrar cualquier actitud de inhibición fiscal.

Parte II:
La financiación de los ayuntamientos
en España:
diagnósticos y propuestas

femp  

Capítulo 2: UNA VISIÓN DE CONJUNTO

Tras las sucesivas reformas fiscales llevadas a cabo durante la transición a la democracia, la Administración Central se reservó los tributos de mayor potencial recaudatorio con un sistema de gestión fácil, a través de autoliquidaciones e inspección, y relegó a la Administración Local aquéllos cuya gestión depende de matrículas, censos, padrones y listas cobratorias, con un limitado potencial de recaudación y alto coste de gestión. Ésta se ve limitada, a su vez, por la dependencia en la llevanza de las bases informativas de los mismos por parte de la Administración Central, la cual se reservó su mantenimiento e inspección en algunos casos (por ejemplo, en el del Catastro, para la gestión del IBI, o en el de la Matrícula, para la del IAE, etc.), y no destinó los medios suficientes para su permanente actualización con el consiguiente perjuicio a las haciendas locales.

Frente a los grandes objetivos que pretendía la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales: simplificar el sistema de ingresos; facilitar su gestión; dotarlo de mayor potencia recaudatoria e incrementar la responsabilidad fiscal, nos encontramos, dieciséis años más tarde, con la supresión unilateral del IAE pareja a una dudosa y parca compensación; con acuciantes necesidades de actualización del Catastro; con varias exenciones fiscales sobre tributos locales, generalmente sin compensación; con una participación estancada de la PIE; con serias dificultades al endeudamiento local; con severas limitaciones de financiación por la ley de estabilidad presupuestaria; con indecisión política para abordar el Pacto Local; sin participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas; etc.

Por ello, entendemos llegada la hora de corregir esta situación de hacienda residual y anticuada que, a pesar de las sucesivas reformas no logra conseguir la suficiencia financiera reconocida en la Constitución para la prestación de unos servicios concebidos en su época y que han ido incrementándose por la propia dinámica del desarrollo económico y social en los municipios; siendo en ellos donde se generan las bases tributarias de todo el sistema y donde aparecen problemas de paro, de convivencia, de exclusión social, etc., a los que los Ayuntamientos, como Administración más próxima a la ciudadanía, deben hacer frente.

Nuestro sistema de financiación se muestra doblemente inadaptado: frente a la situación de las ciudades y frente a los pequeños municipios y municipios de ámbito rural.

Por una parte, las ciudades son centros generadores de riqueza, de atracción de factores productivos, de producción cultural, de convivencia, de participación. También son, al mismo tiempo, escenario de riesgos de exclusión económica y sociocultural.

La contradicción fundamental de la hacienda municipal en las ciudades se encuentra en el hecho de que, siendo la ciudad un centro de alta productividad y un fuerte generador de riqueza, recae sobre la hacienda local los gastos de los servicios municipales clásicos y los gastos derivados de las nuevas situaciones (inmigración, envejecimiento, sostenibilidad). Los gastos en general tienden a crecer, dada la relación entre mayor renta y mayor demanda de servicios, en cantidad pero sobre todo en calidad. Frente a esto la hacienda local de las ciudades no es proporcionalmente recepto-

ra de la fiscalidad que se genera de esta masiva producción de riqueza. La relación entre los impuestos pagados al Ayuntamiento y los pagados a las otras Administraciones es de 1 a 10, e incluso teniendo en cuenta la participación en los ingresos del Estado la relación no llega al 2 de cada 10.

Las ciudades han de conservar sus actuaciones, sus relaciones, sus reformas, etc., en varios ámbitos. **1)** Aspectos internos en la actuación en la misma ciudad: necesidad de la relación público-privado para hacer frente a las grandes cuestiones de la ciudad. **2)** Cumplir, en definitiva, con el precepto de eficiencia económica. **3)** Aspectos del entorno, en el marco de una definición realista de la ciudad, con sus vínculos metropolitanos. **4)** Relaciones con la Comunidad Autónoma para transferir las competencias que se imponen, por el reconocimiento de la realidad de las funciones ya desarrolladas a nivel local y por el principio de subsidiariedad.

Estos cuatro puntos hacen referencia a aspectos que están relacionados con la Hacienda de las grandes ciudades; trataremos a continuación mas ampliamente las propuestas referidas al sistema de financiación.

Previamente a la realización de cualquier propuesta para la financiación de las grandes ciudades, hay que tener en cuenta dos consideraciones:

1. La naturaleza de los ingresos municipales, y su volumen, ha de estar relacionado muy estrechamente con la tipología de las competencias que se prestan. Esta cuestión hace necesario un planteamiento del sistema de financiación municipal que esté de acuerdo con la distribución de las competencias entre los diferentes niveles de Administraciones públicas. Por tanto, la financiación futura de las grandes ciudades forzosamente tendría que tener en cuenta:
 - Los gastos que las grandes ciudades están prestando actualmente, con carácter de suplencia o de capitalidad, sin una financiación apropiada.
 - El traspaso de nuevas competencias hacia los Gobiernos Locales, a fin que se incremente su peso específico dentro del sector público. Por tanto, el sistema de financiación debería tener los instrumentos necesarios para financiar adecuadamente estas nuevas competencias.
 - El carácter de políticas estatales que adoptan las políticas realizadas por las grandes ciudades en la prestación de muchos servicios, habiendo de ser objeto de acuerdos específicos entre las Administraciones implicadas.
2. El sistema impositivo municipal actual no es apto para financiar el grueso de las competencias que ya realizan las ciudades y, menos aún, para hacer frente a las competencias que han de ser traspasadas. Las razones básicas de esta inadaptación son:
 - La baja elasticidad - renta de los ingresos generados por los impuestos actuales al ser impuestos de producto. Esto hace que, por ejemplo, las operaciones realizadas desde el Gobierno municipal para la localización de actividades económicas en su

territorio reporten muy pocos ingresos tributarios al Ayuntamiento, en comparación con los que reciben las Administraciones Públicas de ámbitos superiores. Otra consecuencia de la baja elasticidad - renta de los impuestos municipales es que, hasta el mantenimiento anual de la presión fiscal se tiene que hacer mediante actuaciones discrecionales (Ordenanzas fiscales) del Gobierno municipal que impliquen incrementos de tributos locales.

- La base imponible del impuesto central de la imposición local, el IBI, se basa en unas valoraciones que, dado su carácter administrativo y la dinámica del mercado inmobiliario, quedan obsoletas rápidamente. Lo mismo ocurre con la plusvalía.
- La imposición municipal actual está dirigida a financiar los servicios tradicionales locales que benefician fundamentalmente la propiedad inmueble. En cambio, gran parte de los gastos en servicios no obligatorios y las nuevas competencias a traspasar a los Gobiernos Locales tienen carácter personal, y es más apropiado para su financiación la imposición sobre la renta o el consumo. Así, el mayor gasto de las grandes ciudades, sobre todo en servicios no obligatorios, se financia fundamentalmente con los ingresos que vienen de la participación municipal en los tributos del Estado, que parece cubrir las deseconomías de escala que se producen a partir de una población determinada y el mayor gasto relacionado a los servicios no obligatorios.
- El hecho de que la actividad económica localizada en las grandes ciudades sea primordialmente del sector terciario, que normalmente necesita de inmuebles con menos superficie que la industria, acentúa la desproporción entre las rentas generadas por la actividad económica y los ingresos impositivos generados.
- La desterritorialización creciente de la actividad económica, desequilibra la relación entre producción y consumo y hace ineficaces los impuestos locales tradicionales.

Como propuestas concretas, de aspectos generales, para hacer frente a las deficiencias enumeradas, se exponen las siguientes propuestas:

1. Creación de un órgano, integrado por las Administraciones Central, Autónoma y Local, que defina y asigne competencias e ingresos a cada Administración.
2. Elaboración de una Ley Orgánica de Financiación de la Administración Local.
3. Redefinición, en la Ley de Bases del Régimen Local, de los servicios que deben prestar los municipios.

Por otra parte, la participación de los pequeños municipios y municipios de ámbito rural, necesita que se tengan en cuenta sus características específicas, vinculadas a una menor densidad poblacional, al factor territorial y medioambiental que marca su hábitat, así como a las características socioeconómicas y culturales de este tipo de entorno.

Estas características han de reflejarse:

1. En el sistema de Participación en los Ingresos del Estado (PIE) y en los de Participación en los Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAs).
2. En las figuras recaudatorias que configuran sus recursos propios.
3. Finalmente, el conjunto del Estado ha de ser solidario en las políticas que se enfrenten a las brechas territoriales (digitales o físicas).

Capítulo 3:

FUENTES FINANCIERAS PROPIAS

Las fuentes financieras de los Ayuntamientos españoles tienen diferentes procedencias. Las fuentes propias objeto de este capítulo se refieren a impuestos obligatorios (I), con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) como figura tributaria principal, en impuestos voluntarios (II), y en tasas y contribuciones especiales (III). Existen, además, otras fuentes financieras posibles.

En la tabla siguiente podemos observar el peso específico de las diferentes fuentes y conceptos en el total de ingresos: ingresos impositivos, transferencias y operaciones financieras. Podemos contemplar el perfil de los Ayuntamientos.

EVOLUCIÓN INGRESOS DE LOS AYUNTAMIENTOS									
CONCEPTOS* (en millones de euros)	2001		2002		2003		VARIACIÓN 03-01		
	Importe	Peso en el total de ingresos	Importe	Peso en el total de ingresos	Importe	Peso en el total de ingresos	Importe	%	Peso en el total de ingresos
I.B.I.	4.724,64	15%	5.043,44	14%	5.398,92	15%	674,28	14%	0%
I.A.E.	1.886,36	6%	1.939,12	5%	1.266,60	3%	-619,76	-33%	-3%
I.V.T.M.	1.590,15	5%	1.700,33	5%	1.802,22	5%	212,07	13%	0%
I.I.V.T.N.U.	796,11	3%	914,87	3%	1.054,348	3%	258,24	32%	0%
I.C.I.O.	1.233,67	4%	1.341,01	4%	1.555,28	4%	321,61	26%	0%
Otros impuestos y extinguidos	23,11	0%	13,24	0%	14,14	0%	-8,97	-39%	0%
TOTAL INGRESOS IMPOSITIVOS	10.254,04	33%	10.952,01	31%	11.091,51	31%	837,47	8%	-2%
Tasas y otros ingresos	5.168,24	16%	5.720,05	16%	6.063,56	17%	895,32	17%	1%
Ingresos patrimoniales	797,63	3%	773,45	2%	781,07	2%	-16,56	-2%	-1%
Enajenación de inversiones reales	1.147,99	4%	1.739,98	5%	1.503,79	4%	355,80	31%	0%
TOTAL TRANSFERENCIAS (corrientes y de capital)	11.948,25	38%	13.087,14	37%	14.194,29	39%	2.246,04	19%	1%
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	2.230,46	7%	3.219,82	9%	2.680,75	7%	450,29	20%	0%
TOTAL INGRESOS	31.546,61	100%	35.492,45	100%	36.314,97	100%	4.768,36	15%	0%

* Fuente: Liquidación Presupuestos Ayuntamientos (derechos reconocidos netos, 2001, 2002 y 2003), D.G. De Coordinación Financiera con las Entidades Locales.

Los ingresos impositivos, en total, representaron en el año 2003 el 31 % de los ingresos, como en el 2002, pero en retroceso relativo en relación con 2001, debido a la menor recaudación por IAE. En cambio, las tasas y otros ingresos experimentaron un incremento relativo al suponer el 17 % de los ingresos, frente a un 16 % en los años anteriores. Ambas fuentes de ingresos, conjuntamente, subieron al 48 % del total de ingresos en 2003, un 1 % más que en 2002, pero el 1 % menos que en 2001.

En este conjunto se destaca evidentemente el IBI, que supone casi el 50 % de los ingresos impositivos. Como puede apreciarse, en el ejercicio de 2002 se produce una muy pequeña disminución relativa de los ingresos por IBI, que se recupera en 2003, volviendo al 15 % del conjunto de los ingresos.

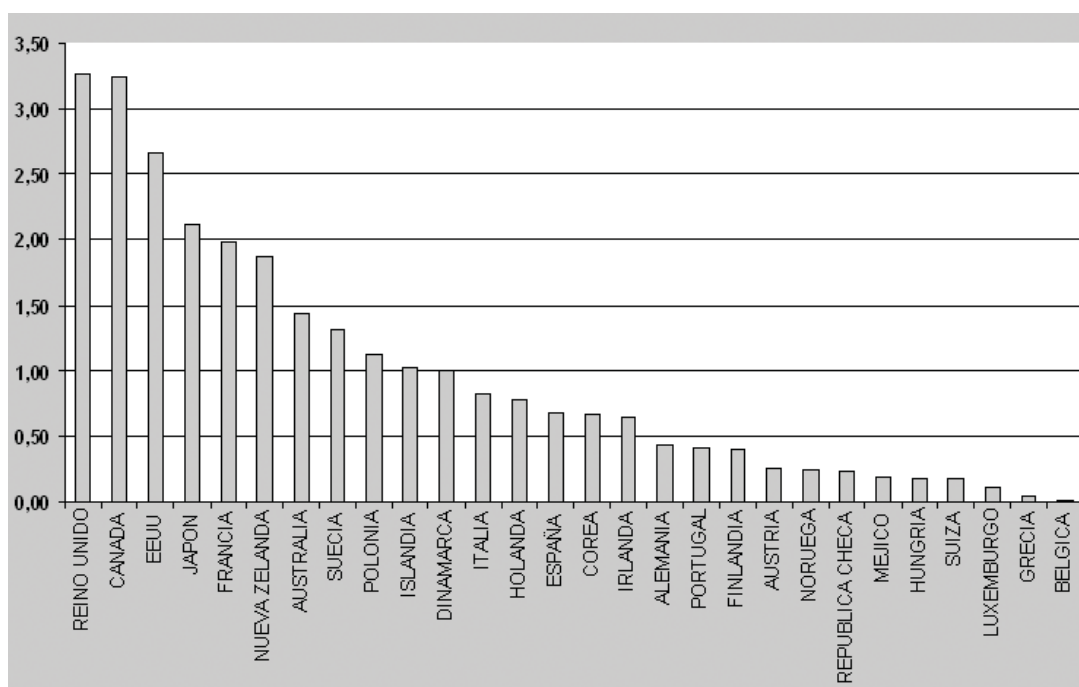
Como vemos, en estos tres ejercicios comparados, la magnitud que varía más, en el sentido de una disminución rápida, es la recaudación por el IAE, que pasa de suponer el 6 % del total de ingresos en 2001 al 3 % en 2003. Esta disminución se ve compensada sólo en una pequeña parte por el incremento relativo de las transferencias, que suponían el 38 % del total de ingresos en 2001 y se han incrementado hasta el 39 % en 2003. A pesar del crecimiento del total de ingresos entre estos dos ejercicios, el 15 %, la caída de recaudación por este concepto supera los 600 millones de euros.

I. IMPUESTOS OBLIGATORIOS

1.1 El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

En el ámbito económico de la OCDE, cabe señalar que el esfuerzo fiscal que el ciudadano realiza por la posesión de un inmueble es bastante diferente según el país. En el gráfico siguiente, podemos observar dichas diferencias. Si la importancia de la imposición sobre la propiedad de los bienes inmuebles es bastante significativa en todos los países considerados, en el Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Japón y Francia, no obstante, la presión de este tipo de imposición es mayor, supera el 2 % del PIB, mientras que España se encuadra en el grupo de países en los que el peso de este tipo de imposición en el PIB está claramente por debajo del 1 %.

IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD EN PORCENTAJE DEL PIB EN LOS PAISES DE LA OCDE*



* OCDE, 1998

En cualquier caso, y a pesar de ello, el perfil de ingresos en España evidencia una realidad incuestionable: este tipo de ingresos es fundamental para los municipios y cualquier cambio o distorsión en los elementos que forman parte del mismo afectará inmediatamente a las arcas municipales. El IBI constituye el concepto de ingresos más importante del ámbito local.

Actualmente, la base del IBI está vinculada directamente al territorio. Sin duda, el IBI, en su definición actual, constituye un impuesto de carácter tendencialmente regresivo. Como principio general, el IBI ganaría en justicia social si estuviera asociado a la riqueza de los contribuyentes.

Al analizar esta figura tributaria fundamental, valor catastral, exenciones, bonificaciones y tipos serán los elementos fundamentales a considerar.

El IBI es el tributo típicamente local, pero desde su reforma en 1988 ha venido siendo un impuesto coraza frente a las exigencias municipales a la Administración Central, por el amplio recorrido de los tipos que los Ayuntamientos pueden aprobar, dentro de los márgenes establecidos. Sencillamente, en sociología impositiva, no puede agotarse su capacidad fiscal, cuestión que resulta aprovechada para exigir todavía mayor corresponsabilidad.

La reforma del año 2002, contiene una serie de medidas popularmente muy aceptadas (imposición diferenciada a las viviendas desocupadas, otros usos, etc.), pero ante la falta de definición, en unos casos, y por los problemas de actualización por parte de la autoridad catastral, en otros, resultan difícilmente aplicables.

Así, en cuanto al valor catastral, observamos de inmediato la excesiva dependencia de los ingresos municipales de la gestión del Catastro Inmobiliario.

En cuanto a los bienes de carácter rústico sería necesario repensar las siguientes cuestiones:

- Diferenciar los tipos.
- Mayores tipos en terrenos incultos, sobre todo si obedecen a expectativas urbanísticas.

Los problemas derivados de la gestión catastral:

- Revisión catastral.
- Las alteraciones físicas.
- Las alteraciones jurídicas.

Las Ponencias de Valores:

- Confección.
- Mantenimiento.

Problemas derivados de la gestión tributaria:

- Notificación de valores catastrales.
- Calendario y fraccionamiento del pago.

Requerimientos de la Autonomía Local:

- Diferentes tipos (podría conseguirse el mismo efecto mediante la aplicación de bonificaciones).
 - Consideración de la cualidad de solar.
 - Viviendas y locales vacíos.
 - Toma en consideración de la tipología de la urbanización en relación con los costes de mantenimiento.
- Valor catastral-base imponible:
 - Consideración de un mínimo exento (derecho a disfrutar de una vivienda digna).
 - Ponderación de superficie por ocupantes.
- Bonificaciones y exenciones:
 - Bonificaciones derivadas de las condiciones personales.
 - Eliminación de bonificaciones y exenciones procedentes de actividades que se prestan con ánimo de lucro.

Propuestas:

Considerando todo lo anterior, cabe señalar, de cara a una reforma que mejore la situación descrita para este tipo de imposición, las siguientes propuestas o criterios:

- Sería conveniente desvincular la gestión catastral de dicha Dirección General, de la gestión tributaria integral (gestión, recaudación e inspección) del impuesto.
- La Base Imponible debe estar definida desde el ámbito municipal y no seguir dependiendo del Catastro. El Estado será competente en la elaboración de la relación de inmuebles y el Ayuntamiento en la elaboración de los baremos. De no poder realizarse esa separación competencial, es obligatorio que el Catastro considere el valor del mercado, y se actualice anualmente según el IPC del precio de la propiedad inmobiliaria.
- No obstante lo anterior, se deberían ir asumiendo más competencias sobre la gestión catastral, incluida la inspección a través de los Convenios de colaboración.
- Habría que fijar este impuesto en el momento de la adquisición del inmueble y acabar con la posible arbitrariedad existente en la valoración de inmuebles.
- También, habría que establecer una horquilla de tipos máximos y mínimos para la tributación diferenciada por usos, eliminando la limitación actual.
- En cualquier caso, hay que reformar este impuesto de forma que evolucione en paralelo a la actividad inmobiliaria sin necesidad de intervenir a través del tipo impositivo o de compulsivas revisiones catastrales.
- Asimismo, sería recomendable la realización por la FEMP de un estudio y tratamiento de la tributación por solares.
- Es necesario también que se diferencien Puertos y Aeropuertos, que en la actualidad están en el mismo grupo, a la hora de poder establecer una tributación diferenciada en los Bienes Inmuebles de Características Especiales (BICE), pues en la actualidad, si se modifica el tipo, hay que aplicar el mismo para el puerto y el aeropuerto que estén en una localidad, pudiendo ser muy distinta la situación económica de ambos.
- En los municipios de pequeño tamaño hay que terminar con el retraso de las revisiones catastrales y proceder a una actualización:
 - Incorporando las nuevas edificaciones.
 - Adaptando en función del precio de la vivienda y del valor del suelo.
 - Revisando los tramos.
 - Imponiendo un recargo a los solares sin edificar. También sería conveniente estudiar un recargo para las viviendas sin ocupación.

- Podía estudiarse la supresión del impuesto sobre los bienes inmuebles de naturaleza rústica en el caso de despoblación o de abandono de cultivos, salvo para las grandes fincas. En cualquier caso, no es lo mismo una finca como viñedo que como erial.

1.2 El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)

Por una parte, el primer problema con el que nos encontramos en relación con los ingresos municipales derivados de la aplicación del IVTM es que dependen excesivamente de la gestión de la Dirección General de Tráfico. Pero también el sistema de caballos fiscales es anacrónico y hay un alto coste de gestión en función del rendimiento. Además, el impuesto no guarda relación con los costes que el automóvil genera en el municipio.

Por otra parte, se da el caso de ubicación de flotas en municipios con cuotas más bajas, como ocurre a veces con las grandes flotas de renta a cargo de empresas constructoras, de transportes, etc. Este fenómeno ha sido calificado a menudo como "paraísos fiscales".

Debemos señalar, además, que la reforma del año 2002, propició una serie de bonificaciones y exenciones sin compensación que ha provocado, en muchos municipios, que se triplique el número de vehículos exentos. Esta reforma no ha ido acompañada de una actualización de las tarifas, las cuales deberían ser revisadas anualmente.

Propuestas:

- Habría que estudiar ya concretamente la posibilidad de ubicar esta tributación en las Comunidades Autónomas y que éstas transfirieran posteriormente a los Ayuntamientos los ingresos.
- Asimismo, cabría la posibilidad de participar en un porcentaje del impuesto de matriculación o establecer el impuesto que grave un porcentaje del valor del vehículo y para toda la vida útil del mismo.
- Mientras tanto, y a la espera del eventual desarrollo de planteamientos de mejora como los anteriores, cabría contemplar como objetivos más cercanos:
 - Revisión de los tramos mínimos por arriba.
 - Evitar la competencia desleal existente, especialmente con las flotas de alquiler de automóviles y revisar las posibles trampas con las altas y bajas de forma que sean simultáneas y no queda ningún trimestre sin cobrar.
 - Subir las tarifas o cuotas del impuesto.
 - Exigir la compensación de las exenciones por minusvalías. (La compensación, en cualquier caso, como norma general para todos los impuestos).

1.3 El Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)

Para la gestión de este impuesto estamos excesivamente vinculados a la información que nos remite la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). Estos ingresos municipales dependen de la gestión de esta Agencia y su mayor o menor eficacia inciden de lleno en esta fuente financiera municipal.

Asimismo, la reforma experimentada en el impuesto está suponiendo, para el municipio, la falta de información estadística necesaria para el establecimiento y cuantificación de algunas tasas.

De otro lado, se ha limitado en exceso la inspección municipal sobre este impuesto al no poderse inspeccionar la cifra de negocio.

Propuestas:

- Se hace necesario un replanteamiento o revisión de la actual configuración del impuesto, cuya información básica para su liquidación esté gestionada por los propios entes locales. Mientras tanto, cabría estudiar la posibilidad de participar en un porcentaje del Impuesto de Sociedades. Y, en la situación actual, cuando menos, se debe mejorar el conocimiento en los Ayuntamientos de las matrículas generales del impuesto. (El problema de la compensación por la pérdida real del IAE desde 2003 se trata en el Capítulo 4).
- Posibilitar convenios con la AEAT para mejor conocimiento de las matrículas generales del impuesto, habida cuenta de que continúan sujetos al mismo todos los que realicen una actividad económica, aunque posteriormente resulten exentos, y trasladar a los Ayuntamientos interesados el conocimiento total de la matrícula del impuesto y posibilitar la comprobación de la cifra de negocio, dado que fija la frontera en la exención del impuesto.
- En caso de no replantearse el IAE como se propone, habría que incrementar la tributación de las empresas de telefonía móvil, aunque sea sacándolas del IAE y llevándolas a una tributación específica.
- En cualquier caso, habiéndose convertido la telefonía móvil en una cuota nacional, se reproducen los mismos defectos que en el reparto en la participación de los ingresos de la telefonía fija; es decir, imposibilidad de inspección de los ingresos generados en cada municipio y falta de información en el reparto del gravamen para cada Ayuntamiento. Se trataría de tener la seguridad de que la liquidación de cada compañía es correcta y de aportar mayor transparencia al reparto por municipios.

II. IMPUESTOS VOLUNTARIOS

2.1 El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)

También en este caso, a la hora de considerar los ingresos por el IIVTNU, tenemos que constatar que dependen de la gestión del Catastro Inmobiliario, lo que plantea la necesidad de desvincular la gestión catastral de dicha Dirección General, de la gestión integral de este impuesto. Este impuesto presenta problemas de cálculo y de justicia tributaria, siendo muy discutible el cálculo de la base imponible.

Propuestas:

- Estudiar otro formato de imposición, donde éste podría desaparecer y vincularse a los impuestos autonómicos, como las Transmisiones Patrimoniales y los Actos Jurídicos Documentados, y cobrar un recargo sobre ellos.
- Mientras se desarrolla este planteamiento, las plusvalías deben ser obligatorias para todos, pasando a ser un impuesto obligatorio, para el que se exija la liquidación previa a su inscripción en el registro de la propiedad.

2.2 Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)

La confluencia de la tasa por la tramitación de la licencia urbanística y la liquidación inicial del ICIO, vinculados ambos a la realización de determinada construcción, instalación u obra, a veces genera confusión entre los contribuyentes que tienen la impresión de padecer una doble imposición.

Esta problemática, puesta de manifiesto por diversas sentencias judiciales, se incrementa al liquidarse el impuesto al finalizar la obra y conocerse el coste real de la misma.

Propuesta:

- Habría que pensar en buscar una mejor definición del ICIO que excluyera aquella confusión.

III. TASAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES

3.1 Tasas por prestación de servicios o utilización del dominio público local

La evolución de los costes que soportan estas tasas hace necesaria una continua actualización de sus valores, lo que conlleva tener que valorarlas en cada ejercicio y realizar para ello continuos estudios económicos.

Propuestas:

- Sería conveniente que la legislación dejara claro la no-necesidad de estos estudios, siendo suplidos mediante la simple aplicación de unos índices de actualización, como se hace, por ejemplo, con los valores catastrales.
- Otros aspectos o propuestas a considerar en cuanto a las tasas:
 - Las tasas no tienen por qué cubrir el coste del servicio.
 - Las tasas no pueden, en ningún caso, superar el coste del servicio.
 - Posibilidad de establecer bonificaciones y exenciones.
 - Fuertes costes de gestión.
 - Escaso rendimiento en algunos casos.
 - A veces es aconsejable su imposición, no por el rendimiento sino como medida disuasoria en la utilización abusiva de los servicios.

3.2 Tasa de suministro, Art. 24 del actual texto refundido

Merece consideración especial la tasa de suministro. Tanto más cuanto que, como es el caso de las telecomunicaciones, estamos ante un fenómeno muy relacionado con los cambios derivados de la modernización económica y social. El gasto por este concepto está experimentando en los últimos años una evolución considerable.

Y, en efecto, parece poco razonable que la facturación de las compañías suministradoras tenga un incremento bastante superior a lo que experimenta el incremento de los ingresos que, por esta tasa, reciben los municipios.

FACTURACIÓN EN TELECOMUNICACIONES* (en millones de euros)							
Operadores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	% Var. 99-04
Telefonía Fija	11.118,95	12.024,82	14.223,65	15.194,29	15.971,39	16.776,15	50,88
Móviles	5.917,76	8.222,79	10.027,93	12.339,09	14.024,57	15.958,91	169,68
Audiovisuales	3.935,56	4.452,50	3.862,29	3.943,90	4.282,01	4.374,41	11,15
Satélite	73,50	82,68	102,72	107,21	93,05	79,13	7,66
TOTAL	21.045,77	24.782,79	28.216,59	31.584,49	34.371,02	37.188,60	76,70

* Fuente: Informe Anual 2004, Comisión Mercado Telecomunicaciones.

No existe, o al menos no se ha remitido a los municipios, un estudio detallado de lo que podría suponer el cambio experimentado en la reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 2002. Se da la imposibilidad, por otro lado, de su exacta cuantificación para la previsión de ingresos en los presupuestos, así como la imposibilidad de controlar sus cifras.

MERCADOS ENERGÉTICOS				
Beneficios de las actividades ordinarias (en millones de euros)				
	2001	2002	2003	2004
Empresas de electricidad *	2.931	3.085	4.295	-
Empresas de gas **	737	646	797	798

* Los cinco principales grupos eléctricos (Endesa, Iberdrola, Unión Fenosa, Hidrocantábrico y REE);

** Grupo Gas Natural (tiene prácticamente la totalidad de la cuota de mercado). Fuente: *Información básica de los sectores de la energía (Comisión Nacional de Energía) y Memorias Grupo Gas Natural.*

Propuestas:

- Como actualmente es imposible su inspección, se propone la participación de los municipios en los procedimientos de liquidación o autoliquidación de estos impuestos ante Hacienda.
- También cabría la posibilidad de que sea el municipio quien girara la liquidación con los datos que nos puedan suministrar, bien Hacienda o bien el propio sector.
- Cabría también la posibilidad de una participación en impuestos estatales.

3.3 Las contribuciones especiales

Las contribuciones especiales se fundamentan en el principio de compensación por el beneficio que obtiene el particular, como consecuencia de algún tipo de actuación pública o por el aprovechamiento de algún bien público.

Propuestas:

- Se hace necesario estudiar una mejor clarificación de esta figura tributaria para posibilitar su implantación.
- Debe rehabilitarse esta figura, haciendo llegar a la conciencia de la gente la necesidad de que la financiación extraordinaria solo puede abordarse con este tipo de derramas.

Capítulo 4:

LAS FUENTES TRIBUTARIAS TRANSFERIDAS DESDE OTRAS ADMINISTRACIONES

I. FUENTES TRIBUTARIAS DEL ESTADO

1.1 Problemática en el nuevo modelo de financiación

El nuevo modelo de participación, diseñado en la reforma de la Hacienda Local de 2002, obliga a reflexionar, una vez más, desde el ámbito municipalista sobre su función y su implementación, de manera que cumpla los objetivos que se le presumen y no provoque inseguridades en su materialización y, por tanto, en la planificación, programación y presupuesto de las políticas de gasto de los Entes Locales.

La participación en los ingresos del Estado, y de las Comunidades Autónomas, puede servir únicamente para asegurar la suficiencia financiera de las haciendas locales (equilibrio vertical) o, además, para compensar desigualdades en términos de necesidades de gasto y capacidad fiscal que pueden existir entre las mismas (equilibrio horizontal). De ahí que haya que abogar por un sistema de participación en ingresos incondicional, que asegure la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin perturbar su autonomía, en paralelo a ingresos condicionados en aras de la necesaria solidaridad territorial y eficiencia económica.

Como punto de partida, es necesario poner de manifiesto la dificultad de previsión de estos ingresos, lo que así ha hecho la FEMP en el seno de la Subcomisión de Régimen Económico y Financiero de la CNAL, por lo que cabe esperar que, en breve, dispongamos de información concreta municipalizada de este nuevo modelo.

Parece ser que la aplicación del índice de evolución de los ITE para algún impuesto, básicamente para el IRPF, condiciona el cálculo para la liquidación definitiva del año n , lo que hace que se demore la misma hasta el año $n+2$, provocando incertidumbre sobre estas cantidades.

Una de las consecuencias del nuevo modelo de financiación es la desaparición del automatismo (existente en el modelo anterior) en la fijación del montante de la Participación en cada ejercicio y su consiguiente liquidación antes del treinta de junio del ejercicio siguiente.

Propuestas:

- Información municipalizada de estos importes en cada ejercicio en el momento de elaboración de sus presupuestos.

- Sería necesario que la PIE garantice la suficiencia financiera necesaria para atender la prestación de los servicios públicos esenciales en todos los municipios; de no ser así, habría que crear un fondo de solidaridad que lo garantice.
- Contemplar la conveniencia de ligar la evolución de la Participación a algún indicador no dependiente de las decisiones de política fiscal que adopte cada Gobierno. Quizás se podría volver a ligar esta evolución a la del PIB a precios de mercado ya utilizado en el anterior modelo.

1.2 Problemática y acuerdo en la compensación por las pérdidas económicas sufridas por la reforma del IAE

En primer lugar hay que decir que no se había compensado la verdadera pérdida por recaudación de IAE. En este sentido, existía una propuesta de enmienda enviada por la FEMP para conseguir equilibrar la pérdida real. En segundo lugar, se estaban realizando entregas a cuenta en 2004 sin tener en cuenta la liquidación definitiva aprobada por el Ministerio para cada municipio, con lo que veníamos recibiendo en 2004 las mismas cantidades que se recibieron como anticipos en 2003. En tercer lugar, no se actualizaba la compensación aprobada por el Ministerio para el 2004 respecto al 2003. Además, no se ha tenido en cuenta que las bases tributarias municipales, de no haberse modificado el impuesto, habrían evolucionado.

A este respecto tenemos que señalar la incidencia del reciente Acuerdo, entre el Gobierno de la Nación y la FEMP, sobre medidas urgentes en materia de financiación local, firmado el 18 de julio de 2005.

En concreto, este acuerdo dispone lo siguiente en cuanto a la compensación establecida como consecuencia de la supresión parcial del IAE: "Con la finalidad de preservar el principio de suficiencia financiera de las Entidades locales, y como consecuencia de que la metodología utilizada para el cálculo de la compensación establecida por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y normas de desarrollo, derivada de la supresión parcial del Impuesto sobre Actividades Económicas, se acuerda la aplicación de una nueva metodología que afectaría a la compensación a satisfacer en el año 2006, año a partir del cual se consolidará en el modelo de financiación, lo que, en una primera aproximación, supone un importe adicional global al ya determinado de, al menos, 120 millones de euros."

La metodología propuesta por la Comisión Técnica de Financiación Local, para el cálculo de la compensación adicional a la establecida en la Disposición Adicional Décima de la Ley 51/2002 que corresponde a cada municipio, se define a través de la siguiente fórmula:

(Cuota Tributaria según Tarifa (Año 2002) - Recaudación Líquida correspondiente al ejercicio corriente (Año 2003)) - Compensación satisfecha según el criterio establecido en la D.A. 10ª Ley 51/2002.

No obstante, según el acuerdo alcanzado, la aplicación de esta metodología no puede dar lugar en ningún caso a saldos deudores a reintegrar por las Entidades Locales a la Hacienda del Estado.

Según las primeras estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda, con la utilización de este criterio para el cálculo de la compensación se obtiene un importe inferior a la cifra inicialmente pactada con el Gobierno (120 millones). Ante esta posibilidad, se acordó distribuir la diferencia, hasta alcanzar dicho importe, en proporción a la compensación definitiva correspondiente al año 2003, reconocida con arreglo a la D.A. 10ª de la Ley 51/2002.

Esta fórmula de reparto es la que ofrece una mejor solución desde el punto de vista técnico entre las diferentes propuestas discutidas con los representantes del Ministerio de Economía y Hacienda, ya que con ella se cumple el requisito de utilizar indicadores transparentes y disponibles en el momento presente, lo que garantiza que se pueda hacer efectivo el pago de la compensación de oficio en el corto plazo, a lo que debe añadirse que esta metodología garantiza que un mayor número de Entidades Locales reciban una compensación adicional a la satisfecha anteriormente.

A su vez, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, regula la compensación adicional de modo que ya se reconoció en el ejercicio de 2005 el importe de dicha compensación que se ha materializado en dos pagos. El primero, equivalente como máximo al 75 por ciento de dicha compensación, se realizó con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de 2005 y, el segundo, por el importe restante, dentro del primer trimestre de 2006, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de este año.

A partir del 1 de enero de 2006, la compensación complementaria resultante de la aplicación de los preceptos anteriores se incorpora a la Participación de las Entidades Locales en los Tributos del Estado.

1.3 Problemática de la contabilización municipal de la Participación en los Ingresos del Estado

La contabilización (obligatoria) de la cesión de los rendimientos recaudatorios de impuestos estatales como un recurso propio más de los entes locales da lugar, entre otros, a los siguientes efectos:

- Los presupuestos de ingresos de los Entes Locales no se corresponden fielmente con los recursos previstos en la regulación vigente.
- Se trata como tributo propio lo que en realidad es una transferencia.
- Se complica el cálculo de la presión fiscal municipal, que con este tratamiento aumenta notablemente, cuando la entidad local no es la responsable pues no tiene capacidad de gestión ni de regulación sobre estos ingresos.
- Se alteran las series temporales de los impuestos locales.

Propuestas:

- Evitar la alteración que se produce en la naturaleza de los ingresos municipales. En este sentido, la totalidad de los ingresos de los Entes Locales provenientes de la Participación en los Tributos del Estado serían tratados como Transferencias Corrientes del Estado y, por tanto, recogidos presupuestariamente en el capítulo 4 de ingresos, "Transferencias Corrientes", procediéndose a crear los subconceptos que se consideren necesarios.

II. FUENTES TRIBUTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2.1 Escasa o inexistente participación de las Haciendas Locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas

Diferentes estudios han puesto de manifiesto una escasa homogeneidad de los diversos Fondos de Cooperación en la financiación local provenientes de las Comunidades Autónomas. La indeterminación de su cuantía, su inestabilidad, la incorporación a los mismos de las transferencias del Estado o de las transferencias corrientes de cada Comunidad Autónoma, ofrecen en su conjunto una perspectiva falseada de lo que ha de ser una auténtica financiación autonómica, lo que caracteriza su manifiesta insuficiencia. Se plantea, por consiguiente, la necesidad de implementar, también a este respecto, la suficiencia financiera constitucionalmente prevista.

Propuestas:

- El establecimiento de una participación de los municipios en los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas no puede demorarse más. Las transferencias deben ser no finalistas, previstas de forma definitiva por una norma con rango de Ley que fije su cuantía y actualización.
- La cuantía debe establecerse a partir de un estudio sobre los servicios que prestan los municipios y proceden de competencias atribuidas o delegadas por las Comunidades Autónomas.
- El reparto de la participación deberá efectuarse técnicamente a partir de criterios políticos consensuados con la Federación de municipios correspondiente.
- Incremento de las transferencias de las Comunidades Autónomas a los municipios. Deben guardar la misma relación que se mantiene entre los ingresos del Estado y sus transferencias a la esfera local.

2.2 Mayor sensibilidad hacia las grandes ciudades, zonas metropolitanas y otros tipos de agrupaciones municipales

Es urgente una redefinición competencial de las ciudades con sus áreas de influencia, sobre la base de estrategias de desarrollo, promoviendo la interacción entre áreas funcionales urbanas o espacios territoriales homogéneos.

Este apartado viene desarrollado en el capítulo 12.

2.3 Problemática con la tributación medioambiental, competencia de las Comunidades Autónomas.

En algunas Comunidades Autónomas ni siquiera se ha desarrollado o aplica este tipo de tributación. Cuando se produce este desarrollo, los municipios no están participando en la elaboración de estas normas, ni en su gestión ni en sus ingresos.

En general, muchas de las actividades contaminantes inciden y afectan a los municipios, provocando sobrecostes para la reposición del medio ambiente. Por otra parte, es considerable el importe que supone la recogida de basura industrial y su incidencia, por el tipo de desecho, que supone la recogida, transporte y tratamiento de la misma.

En el capítulo siguiente se plantea un impuesto municipal sobre industrias contaminantes. No obstante, en caso de que se mantenga un impuesto autonómico, por ejemplo en los casos en que la contaminación afecte a áreas que engloben a varios municipios, se considera que su producto ha de revertir total o parcialmente a los municipios donde deban efectuarse inversiones correctoras de la degradación medioambiental.

Propuesta:

- Sería conveniente estudiar la posibilidad de vincular la recaudación autonómica de estos impuestos a inversiones para la mejora del medio ambiente municipal.

2.4 Participación en los ingresos por el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

Propuesta:

- El impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana podría ser un porcentaje de este impuesto autonómico y proceder a su desaparición. Asimismo, se debería convertir en obligatorio para que todos los municipios participaran.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS

Los municipios de pequeño tamaño, donde el incremento de los servicios ha sido evidente desde la democratización de nuestras instituciones, no pueden fácilmente ampararse en las economías de escala que se realizan frecuentemente en zonas más pobladas y se ven obligados a incrementar los esfuerzos económicos para luchar contra el factor espacio, por lo que plantean una nueva distribución o participación en los ingresos.

Propuestas:

- Del ESTADO:
 - Modificación de la participación para municipios menores de 75.000 habitantes.
 - Suprimir la ponderación existente.
- De las CCAA:
 - Mismo planteamiento respecto a las Comunidades Autónomas.
 - Transformar los servicios habituales, no prescindibles, en obligatorios, de forma que no dependan de convenios o subvenciones, garantizando la estabilidad financiera.
 - Incorporar la ayuda a domicilio como una competencia propia municipal no sometida a convenio.

Capítulo 5: OTRAS FUENTES Y OTROS PROBLEMAS DE FINANCIACIÓN

I. OTRAS FUENTES FINANCIERAS

1.1 Los solares y la incidencia de los ingresos derivados de la venta del suelo

- El artículo 5 de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, contempla que las parcelas sobrantes de la vía pública podrán ser destinadas a financiar gastos corrientes, pero dichas parcelas no deben ser susceptibles de edificación.
- La Ley del Suelo exige la conservación del Patrimonio Municipal de Suelo, de manera que *strictu sensu* parecería que si se vende suelo debe comprarse a la vez suelo, aunque la realidad es que también posibilita gastos de conservación y mantenimiento del Patrimonio Municipal del Suelo. Por tanto debe de clarificarse más esta cuestión.
- Los terrenos cedidos en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías que la actividad urbanística conlleva, y el producto de su enajenación, deben poder ser destinados a financiar gastos de capital directamente relacionados con la implantación, reforma y ampliación de infraestructuras, equipamientos y servicios a la comunidad vecinal.
- Su destino a la promoción de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública ha de ser voluntario y enmarcarse en el desarrollo de las políticas públicas de cada Ayuntamiento.
- La obtención de suelo para este tipo de viviendas debe ser complementario del anterior, determinado por cada Ayuntamiento en atención a las necesidades de este tipo de viviendas y sujeto a condición de no poder destinarse a otra clase de vivienda bajo ningún concepto y no ser posible de ningún modo su desclasificación.
- Sería necesaria una mejor clarificación para que estos ingresos puedan destinarse a inversiones de interés municipal y como inversión general, no sólo para desarrollo urbanístico.

1.2 Los impuestos ecológicos

- Deben gravar actividades que se desarrollen en el medio natural y que no constituyan su uso conforme a su naturaleza:
 - Industrias situadas en el medio rural no relacionadas con la explotación de los recursos naturales.
 - Viviendas situadas en suelo no urbanizable.
 - Establecimientos de Turismo rural.
 - Actividades de caza y pesca deportiva.
 - Safaris fotográficos.
 - Acampadas.
 - Etc.
- El producto de la recaudación del mismo debe ser destinado a inversiones relacionadas con la protección y mejora del medio ambiente.
- *Cotos de caza*: Revisión del tipo de imposición que recae sobre los cotos de caza, revisando la denominada renta cinegética dentro del marco normativo.
- *Parques eólicos*: Establecer una fórmula de cobro, como participación en la producción, que revierta en todos los municipios de la zona afectada, a través de las Comunidades Autónomas, de forma que no cobren únicamente los municipios directamente afectados (similar a la fórmula de las centrales nucleares), evitando un desequilibrio territorial, al distribuir la Comunidad Autónoma esta cantidad entre los municipios.
- *Pastos*: Hay que garantizar una compensación sobre la actividad de las comisiones locales de pastos, cuyo funcionamiento supone un coste para los Ayuntamientos.

1.3 Impuesto municipal sobre industrias contaminantes

En muchos casos las industrias contaminantes radicadas en un determinado territorio afectan de forma directa y concreta al municipio en el que ejercen su actividad. En tales supuestos, y con independencia de la competencia medioambiental y tributaria que corresponda a la Comunidad Autónoma, cabría considerar la habilitación legal para la creación de un impuesto municipal que dotara al Ayuntamiento de recursos para intervenir asimismo en materia medioambiental.

Propuestas:

- Se trata de un impuesto que debe gravar toda actividad desarrollada en el municipio y que esté sometida a algún procedimiento de calificación ambiental.

- El producto de la recaudación del mismo, debe quedar afectado a inversiones relacionadas con la protección y mejora del medio ambiente.

1.4 Recargo sobre el Impuesto de Sociedades

Dada la problemática ya explicada en el apartado del IAE, nos limitamos aquí a recordar la posibilidad de sustituir este impuesto por un recargo sobre el Impuesto de Sociedades. Esta propuesta presenta la ventaja de que no grava la presunta actividad, sino el resultado de la misma, y mantiene en el municipio una de las fuentes tradicionales de recursos, cual es el gravamen del resultado de la actividad económica. En el supuesto de sociedades con establecimientos en más de un municipio, la cuantía resultante podría repartirse proporcionalmente al tamaño de los mismos.

1.5 Recargo sobre el IRPF

Se propone estudiar la posibilidad de establecer un recargo municipal sobre el IRPF.

El establecimiento de recargos sobre impuestos ajenos es aceptado y se encuentra en vigor entre algunas Administraciones. Las Comunidades Autónomas tienen recargos sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Las Diputaciones Provinciales y las Comunidades Autónomas uniprovinciales disponen de recargos sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas.

El Impuesto sobre la Renta es un impuesto que pone de manifiesto, en buena medida, la capacidad de pago de los ciudadanos por lo que la exacción de parte de los ingresos del Ayuntamiento a partir del mismo resulta aconsejable. Además sería de fácil gestión.

II. OTROS PROBLEMAS QUE AFECTAN A LA FINANCIACIÓN LOCAL

2.1 Clarificación de los márgenes de gestión municipal por una legislación restrictiva

Los municipios tenemos dificultad para podernos autoorganizar en la búsqueda de la eficiencia en la gestión, como por ejemplo, con los calendarios fiscales excesivamente rígidos.

Propuesta:

- Habría que buscar la posibilidad de establecer calendarios fiscales más flexibles y con una repercusión más homogénea a lo largo de todo el año, contemplando expresamente el fraccionamiento y pagos a cuenta dentro del ejercicio tributario, sin costes adicionales para los contribuyentes.

2.2 Amplitud de recorridos y deslocalización fiscal

La existencia de situaciones que podríamos denominar de competencia fiscal entre municipios, hace que se produzcan situaciones no deseables y comparaciones que dañan al conjunto del sector público local, como hemos visto en el caso de las flotas de vehículos que se ubican en los municipios con menor cuota.

Propuesta:

- Recortar las horquillas en determinados impuestos, modificarlos, caso del IVTM, como indicamos anteriormente, o residenciar su gestión y recaudación en otras Administraciones y participar de ellos con las suficientes garantías.

2.3 Beneficios fiscales en tributos locales

Es preciso establecer un régimen concreto de compensación en los casos de aplicación de beneficios fiscales o situaciones de no-sujeción, las cuales afectan de lleno a la suficiencia financiera local, pues la compensación se produce únicamente en casos muy aislados, cuando ésta debería producirse de forma generalizada. No cabe duda, a este respecto, que el art. 9.2 del TR de la Ley de Haciendas Locales ha sido muy escasamente aplicado.

Sería necesaria la fijación de un procedimiento ágil para la compensación, desde el municipio, de los incentivos otorgados por otras Administraciones Públicas.

Propuestas:

- En primer lugar, habría que vincular el establecimiento de beneficios fiscales por otras Administraciones distintas a la local, en los casos que afecten a sus fuentes financieras, a la necesidad de un "dictamen" previo de la FEMP.
- Como principio general, no deben establecerse exenciones de forma unilateral, y sobre todo, sin contemplar fehacientemente la compensación previa. En este sentido, habría que abordar medidas legislativas contundentes que eviten en lo sucesivo la modificación de leyes que atentan contra la autonomía local.

2.4 Compensación de deudas de otras Administraciones Públicas: Estado, Comunidades Autónomas, Seguridad Social, Universidades y otros organismos y entes públicos

Los expedientes municipales de compensación de deudas no tienen la efectividad necesaria y cada día es mayor la deuda contabilizada del sector público estatal y autonómico así como también en la Seguridad Social. Situaciones como las universidades, los puertos, hospitales de la Seguridad Social, hacen más difícil la realización de estos cobros, como así ha puesto de manifiesto la Comisión Ejecutiva de la FEMP reclamando las modificaciones legales oportunas.

Propuesta:

- Habida cuenta de que en las situaciones inversas existe una compensación automática contra los entes locales, es de justicia establecer en reciprocidad un mecanismo adecuado de compensación de las deudas a favor de dichos entes. En el caso de las Universidades se debería regular el procedimiento de embargo de las transferencias que reciban de las Comunidades Autónomas.

2.5 La Ley de Estabilidad Presupuestaria

Esta ley pone de manifiesto una discrecionalidad sin límites por parte del Gobierno de la Nación y, en paralelo, una tutela absoluta sobre las Corporaciones Locales que viene, de facto, a anular su autonomía financiera.

Numerosos estudios subrayan que la deuda municipal no tensiona los criterios de estabilidad ni de convergencia, pero su actual regulación limita en exceso la financiación de las inversiones a través de operaciones de crédito.

Por ello entendemos que deben revisarse los límites de endeudamiento, así como el criterio de ahorro neto.

En cuanto al límite de endeudamiento, el 110 % de los ingresos corrientes liquidados, resulta excesivamente bajo. En cualquier economía doméstica, comercial, industrial, etc., la deuda a largo plazo supera los ingresos anuales en un porcentaje mayor. Lo mismo que se puso el 110 %, se podría haber puesto el 130 %, o uno superior; por lo que parece necesario revisar cuál sería el límite.

El cálculo de las anualidades teóricas, tal como está regulado parece perseguir las *operaciones bullet* o las de amplios plazos de carencia, por ello debería limitarse exclusivamente a estos casos. Tal vez habría que retornar a la vieja fórmula, con las salvedades necesarias, de carga financiera comprometida cada año frente a los ingresos corrientes del año.

Las Administraciones Locales cumplen el principio de equilibrio presupuestario (ingresos iguales o mayores que los gastos) por exigencia de la actual Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Nunca un Ayuntamiento ha podido aprobar un presupuesto que no cumpliera tal equilibrio.

Igualmente, la apelación al crédito por parte de los Ayuntamientos estaba y está rigurosamente controlada en dicha Ley, estableciendo una serie de límites y obligaciones que por sí mismos impiden que se provoquen desequilibrios no deseados a nivel global.

Propuestas:

- Es urgente y necesario aplicar un principio de igualdad con otras Administraciones públicas, así como "ponderar" con la suficiente precisión el grado de endeudamiento que afecta a cada municipio.
- Es igualmente necesario que se aplique esta Ley de manera distinta, con mayor claridad y para todas las Administraciones por igual y, por descontado, dentro del máximo respeto a la autonomía local.
- En principio, el endeudamiento local debería estar sometido básicamente a las reglas del mercado, pues, en definitiva, son las entidades financieras las que fijan las condiciones por las que un crédito es susceptible de concesión o denegación, siendo la solvencia del cliente la que provoca la concesión del mismo. Por tanto, las limitaciones al endeudamiento deberían ser lo menos restrictivas posibles.
- Las Haciendas Locales estaban y están lo suficientemente controladas para que además se vean sometidas a la restricción que les supone el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria en los términos que se les exigen actualmente.
- En el supuesto de que algunos municipios sean considerados homólogos a CCAA, el régimen de endeudamiento debería ser idéntico.

2.6 Situación de la tributación municipal al Estado

La prestación de servicios públicos municipales y la elección de la forma de gestión de los mismos ocasionan el pago de IVA e Impuesto de Sociedades en cuantías muy importantes.

Procede regular la exención del pago del IVA por parte de los Ayuntamientos cuando éstos actúen como consumidores finales, ya que también son Administración Pública. No tiene sentido que otras instituciones u organismos estén exentos del pago de IVA y los Ayuntamientos (Administración Pública) tengan que pagarlo a las otras Administraciones cuando ejecutan un servicio público que, además, puede ser consecuencia de la imposición de otra Administración (arreglo de colegios).

Además, es una justa reciprocidad y contraprestación, habida cuenta que las otras Administraciones no abonan el IBI a los Ayuntamientos. La exención del pago del IVA afectaría, en principio, a todo lo que esté afectado a un servicio público.

Propuesta:

- Exención de impuestos estatales y autonómicos:

Debemos exigir que los importes de las exenciones reviertan al mundo local (modelo francés), pues, salvo los derivados del ejercicio de actividad económica local o de servicios y actividades sujetas a precios públicos, toda la actividad municipal debe estar exenta de cualquier impuesto estatal o autonómico, propio o cedido (IVA, Transmisiones, Actos Jurídicos, etc.), ya que no puede existir, en un Estado social democrático de derecho, ninguna actividad de mayor utilidad pública o interés social que la que, en el ejercicio de sus competencias, ejerce cualquier Administración Pública.

2.7 Ley de Modernización del Gobierno Local

Esta Ley ha supuesto un sobrecoste a los municipios afectados y, como viene siendo habitual, sin contrapartida alguna. También conlleva una limitación del principio de autonomía organizativa, al imponer un formato organizativo generalizado, cuestión que quería evitar la propia ley: el uniformismo.

Por otra parte, existen rigideces a la hora de poder establecer los equipos directivos, llegando la ley a establecer los "requisitos" necesarios para acceder a los puestos directivos, desde una perspectiva de dominio de los grandes cuerpos, pareja a la merma de autonomía local.

2.8 Gastos de capitalidad y suplencia

Es necesario que de inmediato se acometa un estudio riguroso sobre los sobrecostes que tienen los municipios capitales de provincia o cabecera administrativa de zonas subprovinciales. El impacto de la población flotante que soportan estos municipios, las bolsas de inmigración y pobreza, la problemática de la regulación de su suelo y su dependencia con las normas y competencias de las Comunidades Autónomas, la calidad de vida, el transporte y otros muchos aspectos.

2.9 Municipios turísticos

La situación en que se encuentran estos municipios es cada vez más difícil. La libre circulación de personas en la Unión Europea ha incrementado lo que se denomina turismo residencial, gene-

rando cargas suplementarias en estos municipios, sobre todo en determinadas fechas del año pues dichos ciudadanos no están empadronados pero sí acuden a sus servicios, servicios que debe mantener y financiar el municipio.

De otro lado, no se ha definido, al menos en muchas Comunidades Autónomas, el término "municipio turístico". Asimismo se muestra como ineficiente el modelo de financiación respecto a las transferencias del Estado a estos municipios.

Propuestas:

- Es necesaria una solución adecuada y una atención especial a estos municipios.
- Deben buscarse mecanismos que compensen la estacionalidad poblacional (presencia de importante número de personas en determinados momentos del año) de municipios de carácter turístico, estudiantil, etc.

2.10 Problemática de las Ordenanzas fiscales

La consideración de que sus plazos de tramitación son excesivamente largos y no coinciden con los de los Presupuestos, lo que ocasiona que se tengan que debatir los ingresos tributarios sin explicar las previsiones de inversión y gasto, conlleva a la necesidad de uniformar sus plazos.

Propuestas:

- Establecer la posibilidad de que la aprobación definitiva, si no hay modificación de los textos aprobados por el Pleno provisionalmente, pueda ser delegada a la Comisión pues parece que la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local lo facilita.
- Asimismo, modificar los plazos de aprobación de las Ordenanzas y asimilarlos a los de aprobación del Presupuesto con el fin de que puedan ser aprobados en el mismo acto. Contemplar las especificidades que conllevarían aprobaciones de Presupuestos después de 31 de diciembre.
- De igual manera y con el fin de que en cada municipio los funcionarios puedan establecer las condiciones de los requisitos que deben contener la aprobación de las Ordenanzas, regular el mínimo de informes que deben contener. En la actualidad en cada municipio existe un condicionante diferente pero que al final provoca un mayor plazo en la tramitación de las mismas, caso del dictamen del Tribunal Económico Administrativo municipal, la Asesoría Jurídica municipal, la Intervención municipal, los informes económicos de los responsables de la Áreas, etc.

- Por otro lado, es necesario que se asuma la posibilidad de que los municipios puedan publicar dichas Ordenanzas y no depender del BOP, pues el tiempo que tardan en publicarlas dificulta seriamente el procedimiento. En este sentido, sería conveniente analizar si con la publicidad en la Web municipal y el tablón de anuncios municipal podría ser suficiente.

2.11 El Agente urbanizador

- En los pequeños municipios es frecuente que el único agente urbanizador posible, de hecho, sea el Ayuntamiento. La Ley del Suelo está pensada únicamente para las ciudades. Hay que procurar que los recursos procedentes del suelo reviertan en los Ayuntamientos.

2.12 Fórmulas para abaratar costes

- Se hace necesaria una ordenación territorial mancomunada de carácter más obligatorio e incentivada en la prestación de determinados servicios medioambientales, culturales, de protección civil, etc. Ello exige agrupar servicios, no tanto por afinidad política como por criterios de gestión y de eficacia. En este sentido sería conveniente la transferencia del servicio a la mancomunidad pareja a la cesión de la gestión de la tasa, y una transferencia mínima de la Comunidad Autónoma para los gastos de funcionamiento, además de procurar mayores ayudas a los servicios mancomunados que a los individuales.
- Posibilidad de mancomunar el servicio de policía local.

2.13 La deuda histórica contable: el saneamiento municipal

Los municipios arrastran importantes deudas como consecuencia de la necesidad que han tenido de afrontar gastos muy por encima de los que les correspondía, muchas veces por la dejación de funciones de quienes tienen atribuida la obligación de prestarlos.

Es verdad que la deuda de los Ayuntamientos es desigual y que en algunos casos muchos Ayuntamientos han preferido no acudir a ese endeudamiento, aún a riesgo de privar de servicios e infraestructuras al municipio.

También es verdad que cualquier plan de saneamiento de las haciendas locales debe partir de la eliminación de la deuda histórica, pero debe hacerse con justicia y entregando a quienes no se endeudaron, porque no acometieron las obras o buscaron otros medios para su financiación, la cantidad que pueda igualar la posición de todos.

Propuestas:

- Para la eliminación de la deuda histórica se dividirán los municipios por tramos. Se determinará el endeudamiento medio del tramo, dividiendo la total deuda por la población de derecho de los municipios endeudados.
- Todo municipio tendrá derecho a que se le entregue en concepto de deuda histórica, la cantidad resultante de multiplicar la deuda media por habitante y tramo, por su número de habitantes.
- La cantidad a que cada municipio tenga derecho, se destinará:
 - A la amortización de la deuda pendiente o a su minoración.
 - La cantidad que corresponda a cada municipio y que exceda de su deuda le será entregada para la construcción de infraestructuras y equipamientos.
- Para los municipios de pequeño tamaño, primero habría que sanear la deuda existente y procurar una situación nueva de partida. Dicho saneamiento debería tener presente los gastos con carácter de prestación "obligatoria" y no otro tipo de gastos. Este saneamiento podría aplicarse de forma gradual, ya que, posiblemente, el 20 % de la deuda total que corresponde al 80 % de todos los pequeños municipios se pueda sanear mejor que el 80 % de la deuda total que corresponde al 20 % de los llamados grandes municipios. Habría que prever una cuantía en los Presupuestos de forma que se pueda ir saneando progresivamente por tramos de población al resultar más difícil el plan de saneamiento en un pequeño municipio que en uno grande al ser menores sus recursos propios. No obstante se plantea el saneamiento de todos en fases.

2.14 Subvenciones y Convenios

Las líneas de financiación dispuestas por otras Administraciones constituyen frecuentemente subvenciones discrecionales, inadecuadas para financiar servicios con vocación de permanecer. En la parte dedicada a las actividades y servicios no obligatorios se trata ampliamente el problema del desarrollo de servicios de competencia de otras administraciones.

En otros casos, los convenios para programas de interés mutuo deben determinar claramente la financiación. Las subvenciones tienen que tender a desaparecer, sobre todo si tienen por objeto fomentar el desarrollo de programas de competencia de otras Administraciones públicas.

Propuestas:

- La subvención entre Administraciones públicas debe insertarse en los convenios de colaboración suscritos para el desarrollo de actividades conjuntas de interés mutuo.
- En cualquier caso, las subvenciones deben ser previas al gasto municipal, pues los Ayuntamientos de pequeño tamaño no tienen tanta capacidad de endeudamiento.

2.15 Garantía de financiación en caso de imposición de nuevos servicios

Todo proyecto de ley o de disposición de carácter general que imponga obligaciones a los entes locales, que implique gasto, directo o indirecto, deberá ir acompañado de una memoria que refleje la evaluación de su coste y la previsión de la asignación de los recursos correspondientes. Deberá darse audiencia en el proceso de su aprobación a la Federación de Municipios y Provincias (Española o Autonómica, según proceda).

2.16 SGAE y otros gastos a considerar

En el capítulo de gastos, sin perjuicio de la problemática desarrollada en la Parte III, centrada en los desarrollos funcionales y especialmente en los gastos que generan los servicios y actividades de suplencia o no obligatorios, cabe recordar aquí que los Ayuntamientos hacen frente a determinados gastos que lastran la capacidad de financiación de la intervención de la Administración Local.

Citemos, por ejemplo, los que se enmarcan en el convenio FEMP y Sociedad General de Autores y Editores (que debería ser diferenciado para los pequeños Ayuntamientos para no aplicar a éstos las mismas tarifas y porcentajes que a los grandes), los que inducen los Juzgados de Paz y diferentes tareas de colaboración con la Justicia, anuncios en Boletines Oficiales, etc.

Parte III:
Desarrollos funcionales
y gastos no obligatorios

femp *

Capítulo 6: ENFOQUE Y OBJETIVOS DE LA ENCUESTA

En una sociedad como la nuestra, caracterizada por un rápido progreso y un creciente dinamismo y participación, cada vez más exigente en la demanda de mayor calidad en los servicios públicos, abierta a nuevos retos y opciones, el modelo burocrático de Administración Local, de cumplimiento estricto de la legislación y de las competencias que tiene asignadas por ley, ya no resulta válido. El municipio, sobre todo la ciudad, es el escenario de las dinámicas de progreso, pero también de los fenómenos de exclusión social.

En esta realidad, que conlleva necesariamente que los Gobiernos Locales asuman funciones, competencias, actividades y servicios más allá de lo que la Ley les asigna, encaja difícilmente la estructura de competencias y funciones asignadas a los municipios por la legislación de Régimen Local, más centrada en el control de la legalidad y en la satisfacción de las necesidades básicas. Esta legislación, con las sucesivas reformas que se han ido añadiendo, sigue el modelo de desconfianza hacia lo local, estableciendo mecanismos rígidos de control y fiscalización por suponer que los Ayuntamientos no gestionan con el mismo rigor y eficacia que los Gobiernos Central o Autonómico.

Y, en efecto, la "fuerza de las cosas" se ha ido imponiendo y nuestros Gobiernos Locales han contribuido con sus mermados recursos a configurar una sociedad de mayor bienestar, organizando, allá donde se presentaban las demandas ciudadanas, actividades y servicios que no eran de su estricta competencia. Así, a partir de los años 80 y 90, nuestros Ayuntamientos asumen y gestionan servicios de juventud, políticas de igualdad, atienden problemas sociales como el de las drogodependencias, a los discapacitados, se ocupan de fomentar el empleo, la formación, la educación, la cultura.... E intervienen en una larga lista de ámbitos que configuran una realidad distinta, más extendida, de la que nuestro esquema de distribución de competencias determina.

El ciudadano se convierte en el eje central sobre el que se articulan los servicios públicos. Las Administraciones Locales son el instrumento más adecuado para dinamizar la sociedad local y corregir desequilibrios, atender y garantizar el objetivo central de mejora permanente de la calidad en la prestación de los servicios públicos. De ahí la necesidad de que se reconozca este papel por parte de las Administraciones de nivel superior, tanto en lo que concierne a la autonomía organizativa como la financiera.

El llamado Pacto Local no ha dado los frutos que se esperaban y tanto la Administración Central como la Autonómica siguen empeñadas en gestionar servicios más que en diseñar, orientar y asegurar las políticas generales de estos servicios públicos. Es así, como en este debate de contradicciones, los municipios tienen que enfrentarse, de un lado, a las demandas ciudadanas que, como es lógico, nada saben ni quieren saber sobre qué Administración es la competente para atender a sus demandas y, de otro, a unas Administraciones que escatiman los recursos y las ayudas, pero quieren controlar hasta los más mínimos detalles en la gestión de los servicios que la propia dinámica social ha ido dejando en manos locales.

I. Objetivos de la encuesta y operativización del concepto de servicio no obligatorio

De los diferentes seminarios se dedujo enseguida la necesidad de ir, en esta materia, más allá del simple razonamiento basado en la experiencia: era muy importante tratar de observar la función real de los Ayuntamientos, hoy, reconociendo y cuantificando en la medida de lo posible, las actividades no obligatorias, precisando su modo de financiación. El grupo de trabajo creado específicamente para definir los conceptos a observar y las dimensiones de las fuentes de financiación a contemplar diseñó el cuestionario que se presenta en el Anexo 2,II.

En suma, este trabajo es un primer intento de recoger la lista de actividades o servicios que los Ayuntamientos, en sus distintos tamaños y tipologías, han ido asumiendo en su afán de responder a las demandas sociales, evaluando sus costes y la financiación que reciben de las Administraciones que supuestamente debían asegurar estos servicios o actividades.

Este objetivo es fundamental en tres aspectos:

- para reconocer la realidad de la función local hoy, en España;
- para plantear su adecuada financiación;
- para contribuir al debate de la reorganización de las funciones y recursos de los municipios, así como a la definición de sus competencias presentes y futuras.

El cuestionario-tipo se adaptó a las características de las tipologías de los Ayuntamientos existentes, al detalle más o menos grande de los registros contables y presupuestarios en cada caso.

El cuestionario contempla varios módulos o tablas de datos. Esencialmente, los siguientes:

- 1) tabla básica con las características del Ayuntamiento y del municipio;
- 2) tabla de ingresos;
- 3) tabla de gastos corrientes, en su distribución funcional;
- 4) tabla de inversiones del Ayuntamiento, con expresión de la aportación de las demás Administraciones Públicas a las mismas, también según la distribución funcional;
- 5) tabla de los servicios y actividades no obligatorios realizados por los Ayuntamientos, precisando las fuentes de financiación. Conocer estas fuentes era importante para aproximarse lo más posible el esfuerzo realizado por los usuarios y por cada Administración, así como el que específicamente lleva a cabo el Ayuntamiento.

Inicialmente partimos del concepto de actividades no obligatorias como aquellas que la Administración Local viene prestando sin que estén así establecidas en la Ley como propias de las Entidades Locales. Así, partiendo de un análisis riguroso de los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, podemos considerar como actividades o servicios obligatorios de las Corporaciones Locales tanto los enumerados en el artículo 26, en función de la población, tomando como referencia los municipios de menos de 5.000

habitantes, entre 5.000 y 20.000 habitantes, entre 20.000 y 50.000 habitantes y más de 50.000 habitantes, así como las materias que se enumeran en el artículo 25 y que las leyes estatales o autonómicas asignen en alguna medida a la Administración Local.

Definidas así las competencias obligatorias de los Ayuntamientos, podemos entender que son actividades o servicios no obligatorios aquellos que no están comprendidos en el artículo 26 de la citada ley de Bases de Régimen Local, ni en las leyes estatales o autonómicas por referencia al artículo 25.2.

No obstante, esta definición tampoco sería exacta sin realizar algunas matizaciones. Cuando los artículos 25 y 26 reseñados se refieren a determinadas materias, éstas no podemos entenderlas en sentido extenso, por cuanto invadiría las competencias y funciones asignadas a la Administración Central o Autonómica. Y así, dentro de determinadas materias que en principio serían obligatorias, existen funciones o actividades que no son estrictamente de competencia municipal y, por tanto, pueden considerarse dentro de este apartado de no obligatorios. Es decir, en el marco de áreas de intervención obligatoria por parte de los Ayuntamientos, puede darse, y se da en realidad, una ampliación no obligatoria de actuaciones.

El área de seguridad es un ejemplo: la policía municipal está asumiendo cada vez más intervenciones que escapan a la definición de su cometido para entrar en la suplencia de las obligaciones de otras fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Otro ejemplo puede ser el del transporte público urbano, en cuyo ámbito muchos Ayuntamientos que, por su población, no tienen obligación de intervenir, lo acaban haciendo para responder a una legítima demanda de los ciudadanos que no se cubre desde ninguna otra Administración Pública.

Por último, existen áreas en las que se produce una extensión de los servicios y actividades de los Ayuntamientos con respecto a la mera obligatoriedad contemplada en la Ley de Bases. Este es el caso, por ejemplo, de la recogida selectiva de residuos urbanos, en relación con la simple recogida de basuras.

El cuestionario responde a esta definición y, además, está diseñado de tal manera que las respuestas puedan ser moduladas en cada Comunidad Autónoma, en función de los matices que el desarrollo normativo haya aportado a la noción de obligatoriedad en esa Comunidad.

Así, los resultados de la encuesta muestran un mapa de la función local muy diferente del que resultaría de la imagen que proyecta la Ley de Bases de Régimen Local.

2. Algunos ejemplos ilustrativos

El ejemplo de la seguridad

Los apartados a) y b) del citado artículo 25 mencionan las competencias municipales en materia de Seguridad en lugares públicos y Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías públicas. Conjugando estas disposiciones con la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del

Estado así como con el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, resulta que los Ayuntamientos vienen realizando determinadas actividades, relacionadas con la actividad de la Policía Local y el Tráfico Urbano, que no están contempladas en estas normas. Así cabe señalar que no serían actividades o servicios obligatorios para los Ayuntamientos, entre otros:

- La divulgación y difusión a los niños de las normas de tráfico y los Parques Infantiles de Tráfico.
- Facilitar espacios para la práctica de la conducción y de las pruebas de obtención de los permisos de conducir.
- La policía de Seguridad Ciudadana dirigida hacia la vigilancia y la intervención inmediata en incidentes y altercados tanto en vía pública como en locales: Concretamente los 092 y la policía comunitaria de proximidad.
- El control de las ocupaciones indebidas de viviendas y locales, así como del chabolismo.
- La vigilancia y control sobre la venta de drogas y de alcohol a menores.
- Las intervenciones relacionadas con la violencia de género.

Pues bien, en muchos casos, principalmente en municipios de gran población, la actividad de la Policía Local se centra más en temas de prevención de la inseguridad ciudadana e intervenciones relacionadas con la misma, hasta el punto que podemos estimar que un tercio aproximado de las policías locales se dedican exclusivamente a estas funciones, de forma que compiten en número y funciones con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuyo número y actividad se ha ido reduciendo en los últimos años de forma notable. Estaríamos pues, en estos casos, ante actividades no obligatorias de los Ayuntamientos, pese a que el servicio de la Policía Local sería una actividad o competencia propia de los Ayuntamientos.

El ejemplo del medio ambiente

La protección del medio ambiente, determinada como obligatoria para los municipios de más de 50.000 habitantes, está condicionada igualmente por la legislación estatal y autonómica. Desde el Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961, todavía vigente en muchas Comunidades Autónomas a falta de legislación propia que lo sustituya, hasta las reglamentaciones sectoriales sobre protección atmosférica, control de la calidad de las aguas, control de edificios y viviendas, etc. Se trata, en general, de competencias compartidas o realizadas en colaboración con otras Administraciones de nivel superior, principalmente autonómicas, que son quienes legislan y establecen los mecanismos de control, por lo que no puede hablarse estrictamente de una competencia exclusiva municipal.

Si eliminamos los servicios propiamente municipales de recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento de agua potable y alcantarillado, el resto de temas relacionados con la protección del medio ambiente se pueden considerar actividades o servicios no estrictamente obligatorios para los que los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes no cuentan con financiación adecuada. La lista de actividades impuestas por la legislación específica

o que los Ayuntamientos han ido asumiendo en defensa y mejora de la calidad del medio ambiente urbano, es larga:

- Estaciones de control de la contaminación acústica y atmosférica.
- Ayudas y subvenciones para la eliminación de las cocinas y calefacciones contaminantes (carbón, gasóleo,...).
- Agenda 21.
- Depuración de aguas residuales.
- Control de vertidos contaminantes de las industrias.
- Cuidado y mantenimiento de los ríos y playas.
- Protección de paisajes urbanos y rurales.
- Control de las aves en el espacio urbano (palomas, gaviotas, ...).
- Control de la pequeña industria contaminante.

Es evidente que la asunción progresiva de estas materias se ha ido produciendo en función de las demandas sociales y del cambio progresivo de una legislación más protectora del medio ambiente, pero que los Ayuntamientos han tenido que afrontar en solitario o con limitadas ayudas autonómicas, estatales o comunitarias. El caso más palpable lo tenemos con las cuantiosas inversiones que los Ayuntamientos grandes y medianos han tenido que afrontar para la depuración de las aguas residuales, en las que han tenido que participar a través de la cofinanciación para poder sacar adelante proyectos declarados obligatorios para los Estados por la legislación comunitaria.

Otros ejemplos: transporte, servicios sociales...

Los ejemplos pueden ser numerosos. En los municipios menores de 50.000 habitantes se han ido asumiendo funciones y actividades en temas de transporte público de viajeros o de protección del medio ambiente; en Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes, en protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público; y, en los municipios de menos de 5.000 habitantes, además también en gastos de mantenimiento de parques públicos, policía municipal, así como en bibliotecas públicas, mercados y tratamiento de residuos.

3. Un fenómeno de amplia geografía

En esta revisión crítica de la definición de servicios "obligatorios", las actuaciones y servicios "no obligatorios" no se han estado prestando porque nuestros Gobiernos Locales sean excesivamente pródigos en la creación de nuevos servicios y actuaciones municipales. Este fenómeno se ha producido por igual en toda la geografía del Estado, con independencia del tamaño del municipio, porque existe una realidad de progreso social que los requiere y exige. La legislación, muchas veces, se demora en el reconocimiento de estas realidades, que deben necesariamente abordarse con prontitud.

La realidad de nuestras ciudades y pueblos exige, también, que se garantice a todos por igual el mismo nivel y calidad de vida, ya sea por la propia dinámica ciudadana o a instancias de las

Administraciones de nivel superior. En todo caso, obligará tanto a la Administración Autonómica como a la Local a revisar el sistema de competencias y su financiación. Algo que ya se ha iniciado con la redacción del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local.

4. Una realidad difícil de observar

La tabla de observación de las actividades y servicios no obligatorios tenía una importancia capital en la encuesta, evidentemente. Ahora bien, observar con precisión los servicios y actividades no obligatorias presenta varios obstáculos importantes.

Por una parte, no siempre es fácil discernir, en actividades que son en parte obligatorias, aquéllos aspectos que no lo son, así como sus implicaciones a la hora de precisar su financiación, ya que ésta no es objeto de registros de ingresos y gastos específicos. Por otra, cuando se carece de personal técnico suficiente, especialmente en muchos municipios pequeños, tampoco es fácil hacer emerger este tipo de actividades a partir de registros contables no específicos y cuentas presupuestarias siempre bastante agregadas. Por ello, los resultados de la encuesta han sido posibles gracias a una colaboración minuciosa de los Ayuntamientos que han respondido. Quienes han rellenado los numerosos ítems de la tabla de servicios y actividades no obligatorias han tenido que llevar a cabo una verdadera reflexión investigadora para poder responder, evidentemente, desde una perspectiva estimativa, ya que no se dispone actualmente de una contabilidad de costes que permita observar analíticamente las actividades y sus componentes de costes.

En los Ayuntamientos grandes, los coordinadores del cuestionario han tenido que recabar la colaboración de numerosos servicios y responsables técnicos, mientras que en los más pequeños el esfuerzo del secretario y del Alcalde ha sido puesto a contribución de manera constante. En más de una ocasiones, esta investigación, ha llevado a que los Ayuntamientos se planteen una llevanza contable mejor adaptada a la realidad de la función local que se desarrolla actualmente y a sus fuentes de financiación.

Desde el Departamento de Estudios se ha llevado a cabo, en contacto permanente con los integrantes del grupo de trabajo de "desarrollos funcionales, gastos", un trabajo de armonización de criterios indispensable para obtener resultados fiables y coherentes. Evidentemente, se trata de una primera aproximación, junto a la que llevó a cabo la Diputación de Barcelona en el ámbito de Cataluña, al fenómeno del gasto no obligatorio. En nuestra encuesta se trataba, además, de acercarnos a la elaboración de un primer catálogo con el detalle de las actividades y servicios, incluyendo las fuentes de financiación. No se nos escapan las dificultades que, por las razones apuntadas, se derivan de la noción de no obligatoriedad y de la precisión de los costes y problemas de financiación que acarrearán para los Ayuntamientos. Pero los resultados arrojan la imagen de un primer mapa, en relieve, de la función local real en la España de hoy.

No obstante, y en último término, como se señala en el apartado de metodología, se ha obtenido una muestra muy significativa para la elaboración de un primer catálogo y de una estimación de lo que supone para la Administración Local este tipo de gastos a la hora de emplear sus recursos presupuestarios.

Capítulo 7:

SERVICIOS NO OBLIGATORIOS: CATÁLOGO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN

Los resultados de esta primera tentativa para reconocer, listar y organizar en forma de catálogo los servicios y actividades no obligatorias, permite realizar un dibujo que se acerca a un mapa de la función real local, más fiel. Este mapa, como veremos, recorre un espacio local que revela una considerable ampliación de las funciones o competencias establecidas por el ordenamiento legal vigente, resituando los servicios y actividades que van más allá de las competencias legales y reflejan, con más realismo, el verdadero y fundamental papel que asumen en España los Ayuntamientos.

Además, se trata de dibujar esa realidad en "relieve", ya que a nadie se le escapa la importancia de las funciones emergentes, que requieren un reconocimiento legal. Pero ese reconocimiento también tiene que llevar consigo la previsión para que se establezca una financiación suficiente y estable de las actividades y servicios no obligatorios. Por ello, evidentemente, tratamos de acercarnos al análisis de los gastos asociados a este tipo de funciones y de ponderar su importancia y efectos en el empleo del conjunto de los recursos presupuestarios.

I. IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS Y ACTIVIDADES NO OBLIGATORIOS

1.1 El peso global del gasto no obligatorio

El peso presupuestario de las actividades y servicios no obligatorios, como lo muestran los datos, es muy considerable. En efecto, la encuesta ha permitido estimar que el volumen de recursos dedicado por los Ayuntamientos al desarrollo de este tipo de actividades, cuyo referente competencial pertenece a otras Administraciones Públicas, alcanzó un gasto corriente de casi 9.700 Millones de €, en el ejercicio del 2003.

EL GASTO NO OBLIGATORIO DE LOS AYUNTAMIENTOS Y SUS FUENTES DE FINANCIACIÓN						
Habitantes	TOTAL GnO	del Estado	de CCAA	Diputaciones	de Otros	de Usuarios
Menos de 5 mil	1.303.141.994	9.631.765	123.456.381	41.872.471	76.732.655	16.543.041
De 5 a 20 mil	2.119.287.166	14.378.997	255.107.769	24.544.800	179.863.292	25.979.671
De 20 a 75 mil	1.957.395.130	36.046.336	196.762.397	2.356.405	108.025.375	40.603.354
De 75 a 200 mil	1.461.207.456	12.782.807	151.415.803	3.275.055	93.407.454	24.235.414
Más de 200 mil	2.837.360.505	27.420.792	173.941.617	1.274.575	289.610.168	19.884.990
Total	9.678.392.251	100.260.698	900.683.967	73.323.307	747.638.943	127.246.470

Esta cantidad representó en ese mismo ejercicio un gasto medio ponderado corriente directo para los Ayuntamientos de 228 € por habitante. El gasto no obligatorio corriente por habitante, no obstante, debe relacionarse, evidentemente, con gastos de la Administración General y con las inversiones derivadas de estos desarrollos funcionales. En el ejercicio de 2003, tanto los resultados de la encuesta, como los datos disponibles en el Ministerio de Hacienda de los presupuestos iniciales, indican una inversión en los municipios de más de 9.650 Millones, con un esfuerzo inversor propio (excluyendo la aportación de las demás Administraciones) de más de 7.500 Millones, una parte de los cuales están asociados directamente a las áreas de gastos no obligatorios. El gasto por habitante, en términos de coste es pues muy superior, situándose por encima de los 260 €, según los cálculos estimativos que se establecen en la tabla correspondiente.

EL PESO DEL GASTO NO OBLIGATORIO EN LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES							
Habitantes	A * Ingresos/hab	B * Gasto Corriente / hab	C Gasto No obligatorio corriente/hab	D Aportación otras AAPP	Estimación gasto inducido E=(C/B)*(A-B)	Coste total para Ayto/hab. TGnO=C-D+E	% TGnO/ Ingresos
Menos de 5 mil	655,95	603,49	215,40	31,65	18,72	202,47	30,9
De 5 a 20 mil	816,23	736,34	252,30	38,10	27,37	241,57	29,6
De 20 a 75 mil	871,06	660,92	213,92	30,14	68,02	251,80	28,9
De 75 a 200 mil	792,80	609,92	218,09	28,61	65,39	254,87	32,1
Más de 200 mil	860,58	645,08	232,57	18,24	77,69	292,03	33,9
Totales	822,25	650,79	227,73	28,27	60,00	259,45	31,6

*Valores estimados por las respuestas a la tabla 2 (de ingresos) y a la tabla 3 (de gastos corrientes) de los cuestionarios del estudio de la FEMP.

El análisis de estos datos permite comprobar que los Ayuntamientos dedican un 35 % del gasto corriente al mantenimiento de los servicios no obligatorios. Dado que las demás Administraciones Públicas contribuyen de manera muy limitada a estos gastos, esta magnitud indica, evidentemente, que los gastos no obligatorios suponen una carga de financiación muy pesada para la Administración Local. El coste neto total estimado, teniendo en cuenta las aportaciones de las demás Administraciones, pero también el gasto inducido a nivel de administración general y de inversiones, supone para el municipio cerca del 32 % del presupuesto general de ingresos.

Estas estimaciones, como podemos ver, varían poco por las tipologías poblacionales de los Ayuntamientos. Las estimaciones de la tabla parecen indicar un relativo mayor peso del gasto no obligatorio en los municipios grandes y en los más pequeños, y algo menores en los municipios medios, de 5.000 a 75.000 habitantes. En términos absolutos, el gasto por habitante va aumentando según se incrementa el tamaño poblacional de los municipios.

1.2 Los espacios de ampliación de las funciones locales

Es evidente que nuestras ciudades y pueblos, y hasta las más pequeñas aldeas, han mejorado en extensión y calidad de servicios al ciudadano durante estos 25 años de democracia. Y ello se percibe y se mide en cada una de las áreas de acción municipal, incluyendo las actividades y servicios censados en el catálogo de este estudio: la seguridad ciudadana, la atención a mayores y a discapacitados, la protección al menor o de los derechos de la mujer; los colegios y centros de salud que se han construido con aportación de suelo municipal; las bibliotecas y museos; las viviendas de promoción pública y protegidas -con cargo también al patrimonio municipal del suelo-, o los equipamientos deportivos y la producción y promoción cultural.

Los gastos del conjunto de los Ayuntamientos, como vemos en la tabla de evolución de los gastos corrientes en su distribución funcional elaborada a partir de la proyección de los datos de los cuestionarios, se han incrementado considerablemente en la anterior década, como es lógico. Pero, un análisis de la tabla permite observar que ese incremento ha sido impulsado por gastos en actividades y servicios que pertenecen a determinados grupos de función, funciones y/o subfunciones. Concretamente, han sido verdaderos motores del incremento del gasto corriente, la administración general, la protección civil y la seguridad ciudadana (sobre todo la seguridad ciudadana); la seguridad, protección y promoción social (sobre todo la acción social y la promoción del empleo); y, la producción de bienes públicos de carácter social, especialmente la promoción de la cultura y la educación física y deporte, pero también la vivienda.

Y, además, también se ha incrementado el gasto con particular relieve en muchas otras subfunciones, en principio de menor peso global en el gasto corriente pero que, conjuntamente, arrojan un incremento tendencial de gasto muy considerable por los servicios y actividades en alza que se computan en ellas. Podemos citar, sin ánimo de exhaustividad: arqueología y protección del patrimonio histórico-artístico, consumo y OMIC's, cooperación al desarrollo, espacios protegidos no municipales, comunicaciones, mejoras del medio rural y desarrollo agropecuario, o información básica en estadística.

EVOLUCION FUNCIONAL DE LOS GASTOS CORRIENTES DE LOS AYUNTAMIENTOS*						
Funciones y subfunciones	Total 1995	%	Total 1999	%	Total 2003	%
Órganos de Gobierno	348.001.460	2,14	389.729.250	1,75	576.869.528	2,01
Órganos de Gobierno	292.224.741	1,79	306.177.898	1,38	459.024.242	1,60
Administración General	2.096.679.450	12,87	2.877.586.062	12,95	4.046.110.515	14,06
Administración General	1.267.848.009	7,78	1.833.173.861	8,25	2.662.804.829	9,26
Gastos por servicios de la Adm. Central	42.798.513	0,26	53.113.643	0,24	41.045.781	0,14
Protección civil y seg. ciudadana	1.415.300.068	8,69	1.900.458.048	8,55	2.669.368.158	9,28
Seguridad	1.016.718.006	6,24	1.398.588.864	6,29	1.999.961.736	6,95
Protección civil	206.567.670	1,27	242.862.759	1,09	333.620.436	1,16
Prevención y extinción de incendios	39.333.819	0,24	48.080.496	0,22	72.720.148	0,25
Seguridad y protección social	1.188.949.349	7,30	1.664.135.172	7,49	2.529.706.806	8,79
Acción Social	525.494.837	3,23	787.243.333	3,54	1.419.278.221	4,93
Pensiones y otras prestaciones	246.676.654	1,51	398.049.835	1,79	493.803.277	1,72

EVOLUCION FUNCIONAL DE LOS GASTOS CORRIENTES DE LOS AYUNTAMIENTOS*						
Funciones y subfunciones	Total 1995	%	Total 1999	%	Total 2003	%
Promoción social	648.808.544	3,98	1.126.836.497	5,07	1.360.861.738	4,73
Promoción educativa	80.755.643	0,50	103.329.672	0,47	152.468.660	0,53
Promoción de empleo	238.228.803	1,46	432.327.069	1,95	618.128.612	2,15
Promoción y reinserción social	278.659.683	1,71	450.706.778	2,03	432.764.820	1,50
Sanidad	176.011.413	1,08	237.135.986	1,07	285.579.929	0,99
Servicios asistenciales y C. de salud	67.339.678	0,41	95.637.095	0,43	110.530.818	0,38
Acciones públicas relativas a la salud	106.072.969	0,65	137.252.598	0,62	156.694.760	0,54
Educación	877.561.193	5,39	940.702.906	4,23	1.281.308.102	4,45
Enseñanza	800.073.785	4,91	845.380.138	3,80	1.188.047.071	4,13
Vivienda y urbanismo	1.911.168.423	11,73	3.390.692.864	15,26	2.840.452.740	9,87
Vivienda	116.740.719	0,72	140.575.503	0,63	226.847.319	0,79
Urbanismo y arquitectura	1.445.259.638	8,87	2.688.331.040	12,10	2.332.587.342	8,11
Bienestar comunitario	2.772.856.260	17,02	3.311.693.602	14,91	4.510.653.096	15,68
Saneamiento, abastecimiento y distribución agua	607.281.853	3,73	684.338.076	3,08	791.570.716	2,75
Recogida, eliminación y tratamiento de basuras	1.338.632.231	8,22	1.703.402.695	7,67	2.405.452.964	8,36
Cementerios y servicios funerarios	85.825.502	0,53	75.516.394	0,34	108.530.932	0,38
Consumo / Omic	3.984.336	0,02	5.453.324	0,02	18.272.169	0,06
Espacios protegidos no municipales	6.532.971	0,04	1.424.601	0,01	9.977.031	0,03
Medio ambiente	20.107.111	0,12	30.450.820	0,14	34.972.243	0,12
Cultura	1.572.759.246	9,65	2.399.526.227	10,80	3.871.759.160	13,46
Promoción y difusión de la cultura	699.224.509	4,29	1.010.311.126	4,55	1.792.574.798	6,23
Educación física, deportes y esparcimientos	584.184.357	3,59	944.986.257	4,25	1.619.596.349	5,63
Arqueología y protección del patrimonio histórico-artístico	17.006.010	0,10	20.648.041	0,09	86.666.431	0,30
Otros servicios comunitarios y sociales	223.406.138	1,37	391.020.648	1,76	472.285.883	1,64
Cooperación al desarrollo	3.021.876	0,02	8.574.076	0,04	24.908.724	0,09
Comunicación social y Participación ciudadana	194.796.845	1,20	335.713.927	1,51	389.660.693	1,35
Infraestructuras básicas y transporte	991.071.891	6,08	1.455.866.890	6,55	1.745.577.377	6,07
Carreteras, caminos vecinales y vías públicas urbanas	344.425.895	2,11	451.089.607	2,03	589.280.217	2,05
Recursos hidráulicos	60.855	0,00	2.688.292	0,01	1.851.750	0,01
Transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo	453.618.196	2,78	542.993.243	2,44	789.365.660	2,74
Comunicaciones	19.979.129	0,12	32.563.053	0,15	51.540.268	0,18
Comunicaciones	19.945.661	0,12	32.289.815	0,15	44.862.370	0,16
Infraestructuras agrarias	27.106.828	0,17	97.845.467	0,44	87.190.581	0,30
Desarrollo agropecuario	4.375.695	0,03	14.411.296	0,06	22.105.830	0,08
Mejora del medio natural	19.062.318	0,12	26.942.716	0,12	48.944.736	0,17

EVOLUCION FUNCIONAL DE LOS GASTOS CORRIENTES DE LOS AYUNTAMIENTOS*						
Funciones y subfunciones	Total 1995	%	Total 1999	%	Total 2003	%
Investigación científica, técnica y aplicada	872.441	0,01	761.328	0,00	1.054.546	0,00
Investigación científica, técnica y aplicada	872.441	0,01	761.328	0,00	1.054.546	0,00
Información básica y estadística	2.101.065	0,01	3.599.877	0,02	18.127.598	0,06
Información básica y estadística	2.101.065	0,01	3.599.877	0,02	18.127.598	0,06
Regulación económica	556.537.227	3,42	827.350.263	3,72	924.337.693	3,21
Administración financiera	503.428.581	3,09	688.104.078	3,10	804.197.811	2,80
Regulación comercial	68.295.287	0,42	86.602.474	0,39	112.578.024	0,39
Comercio interior	61.011.205	0,44	69.160.300	0,31	114.979.939	0,40
Regulación Financiera	848.569	0,01	12.850.880	0,06	88.035.546	0,31
Agricultura, ganadería y pesca	9.718.434	0,06	10.990.482	0,05	21.963.410	0,08
Agricultura, ganadería y pesca	1.100.049	0,01	2.566.655	0,01	4.158.874	0,01
Industria	17.445.315	0,11	38.462.317	0,17	60.163.258	0,21
Industria	17.445.314	0,11	38.366.840	0,17	57.243.891	0,20
Energía	23.305.594	0,14	11.927.948	0,05	9.990.650	0,03
Energía	22.518.092	0,14	10.319.780	0,05	9.974.948	0,03
Minería	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Minería	0	0	0	0,00	0	0,00
Turismo	54.668.147	0,34	67.371.683	0,30	103.087.604	0,36
Turismo	21.440.875	0,13	50.106.244	0,23	83.053.601	0,29
Transferencias a AA PP	85.862.455	0,53	105.810.745	0,48	182.257.669	0,63
Transferencias a AA PP	43.448.484	0,27	55.413.500	0,25	95.426.956	0,33
Deuda Pública	1.201.844.157	7,38	849.008.128	3,82	1.008.465.645	3,51
Deuda Pública	1.059.614.945	6,50	688.211.459	3,10	924.245.299	3,21
TOTAL	16.290.309.512	100,00	22.217.677.917	100,00	28.771.289.976	100,00

* Según proyección a partir de la encuesta de la FEMP, siguiendo la clasificación funcional en vigor en los Ayuntamientos. Las funciones en negrita reflejan el total del gasto, incluyendo más gastos que los que se consignan en las subfunciones reseñadas, ya que sólo figuran las más destacadas de cada función.

En los desarrollos funcionales citados, que indican el mapa funcional en su dinámica de gastos crecientes, se encuentran los factores más característicos de la evolución presupuestaria. Como se ha señalado, en el incremento particularmente fuerte que se constata en determinados ejes de la intervención local se aloja precisamente un voluminoso esfuerzo realizado específicamente por los Ayuntamientos en las actividades y servicios no obligatorios. Dicho esfuerzo se desgana y concreta cuantitativamente en el catálogo de actividades que la investigación ha permitido elaborar: éste precisa y aporta nombres y apellidos en muchas ocasiones al mapa funcional que se manifiesta en la evolución del gasto global que acabamos de mencionar.

Las actividades y servicios no obligatorios recorren prácticamente todos los desarrollos funcionales que reflejan las clasificaciones en vigor, aunque la imagen que se proyecta a partir de estas

clasificaciones sea de una definición insuficiente, no todo lo fiel que sería deseable. Los Ayuntamientos realizan servicios no obligatorios, en apoyo o suplencia de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, en numerosas áreas. Se colabora en la organización de procesos electorales, en la realización de estadísticas, en seguridad, protección civil, servicios sociales, educativos, culturales, de promoción de la educación y del empleo, en vivienda, salud, en actividades de urbanismo y vivienda, en el fomento del desarrollo económico, del comercio y empresarial, en el mantenimiento y mejora de infraestructuras, así como protegiendo el patrimonio histórico-artístico y arqueológico, o en mejora y prevención medioambiental, superando ampliamente los cometidos competenciales establecidos en el ordenamiento legal vigente.

II. EL DESARROLLO LOCAL DEL ESTADO DE BIENESTAR: SERVICIOS Y ACTIVIDADES DE SUPLENCIA.

Precisamente, una de las cuestiones que es importante resaltar en este estudio es la naturaleza y carácter de la mayor parte de los servicios no obligatorios que se han ido asumiendo por las Corporaciones Locales y que explica en gran parte la presión para su aceptación por los Ayuntamientos.

La evolución positiva de nuestros pueblos y ciudades se ha visto catapultada por una inversión y mejora de servicios a la comunidad o de ciudad. La calidad y estética de nuestro urbanismo y de nuestro paisaje en general, por ejemplo, se ha mejorado notablemente. No obstante, del examen del estado de actividades localizadas en los cuestionarios de los Ayuntamientos que han respondido, se puede deducir con claridad que una gran parte corresponden a lo que se denomina "servicios personales", esto es, actividades, funciones o servicios que están dirigidos a las personas y que, por tanto, afectan directamente a su calidad de vida, lo que entendemos por la economía del bienestar y, también, a la calidad de la cohesión social de nuestras comunidades locales y, por ende, de la sociedad española en su conjunto. Algo capital en sociedades dinámicas y cambiantes como la nuestra.

2.1 El catálogo de servicios y actividades no obligatorios.

El problema de la gestión de servicios y el desarrollo de actividades que no son de estricta obligatoriedad legal para los Ayuntamientos es conocido por los responsables municipales, evidentemente. No obstante, uno de los objetivos de este estudio era llevar a cabo una investigación rigurosa que recorriera el conjunto de las áreas de gestión municipal para censar el conjunto de los servicios de estas características e identificar, en una primera aproximación, con la mayor precisión posible, las fuentes de financiación.

Este catálogo parte del listado de los servicios y actividades localizados, de un primer trabajo de armonización de nomenclaturas y de un agrupamiento ordenado de las mismas. El propósito es poder ponderar la importancia de los servicios en términos de gastos y medir el esfuerzo que, en cada eje de desarrollo de este tipo de servicios, están realizando los Ayuntamientos, teniendo en cuenta las fuentes de financiación y el nivel de cobertura de los gastos que éstas aportan.

CATÁLOGO DE ACTIVIDADES Y SERVICIOS AGRUPADOS Y FUENTES DE FINANCIACIÓN*							
Servicios y actividades por agrupamientos	% Sobre total	GASTO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN					
		Gasto Total	Estado	CCAA	Diputación	Otros	Usuarios
Programas especificados por colectivos							
Infancia y familia	4,0	306.079.231	60.994	68.119.732	2.923.868	2.756.174	28.683.595
Cursos de seguridad vial	0,1	9.858.258	0	658	0	0	56.483
Políticas de juventud	1,5	127.320.001	199.485	4.890.139	270.374	2.545.868	3.583.922
Políticas de igualdad/mujer	0,8	71.283.334	354.123	12.089.748	206.464	235.357	354.310
Tercera edad	4,5	393.361.702	1.748.671	84.800.178	1.177.375	10.017.153	17.397.312
Discapacitados	0,9	81.028.573	95.008	23.779.079	0	5.019.486	2.083.051
Inmigrantes	0,5	39.120.739	243.538	2.749.374	0	31.845	0
Minorías étnicas	0,4	32.588.683	2.287.295	8.561.188	332.784	0	0
Programas para la población en general							
Administración general	0,7	57.167.766	2.650.679	664.542	0	79.302	0
Seguridad, resto de actividades	0,4	35.100.138	553.078	95.536	0	0	23.699
Juzgados de paz	0,7	61.611.364	0	11.537.285	0	0	10.411.760
Protección civil	0,3	26.965.541	0	6.341.947	1.544.737	372.918	0
Prevención y extinción de incendios	0,2	13.541.318	0	76.368	0	433.033	214.022
Promoción educativa	0,6	49.067.001	77.193	10.597.213	0	221.835	18.736
Empleo	7,8	677.546.507	45.377.791	316.690.111	2.077.329	25.079.443	0
Salud	1,7	149.867.329	411.073	12.924.286	216.440	730.461	6.432.775
Drogas	0,6	49.423.211	805.007	13.705.441	0	192.133	52.452
Servicios sociales generales	6,3	549.539.952	9.180.902	135.032.435	1.898.089	1.863.343	1.106.740
Promoción y reinserción, resto de actividades	0,6	49.690.092	0	9.538.213	0	0	0
Enseñanza	5,8	503.899.925	2.345.885	27.910.220	588.151	885.582	8.189.459
Enseñanzas específicas	1,9	166.311.429	75.770	16.751.646	579.639	6.470.233	29.558.353
Vivienda	1,1	98.138.903	0	2.055.753	436.326	13.031.302	30.131.415
Urbanismo y Patrimonio Histórico-Artístico	0,5	47.468.246	262.013	624.014	0	90.791	0
Saneamiento y limpieza de ríos	2,8	244.434.649	0	0	253.700	22.756.007	131.520.312
Eliminación y tratamiento de basuras	6,5	563.296.964	644.514	3.234.566	0	5.142.353	188.977.041
Espacios de titularidad no municipal	2,6	224.562.128	2.062.204	2.321.957	1.389.834	598.620	9.420.298
Medio ambiente	1,7	147.646.258	2.464.314	6.602.635	313.185	3.758.885	1.053.325
Cultura	11,7	1.020.616.550	1.678.751	10.186.810	2.413.287	8.661.733	29.623.192
Deportes	8,7	755.124.336	271.904	5.590.579	2.730.051	7.615.732	120.387.677
Comunicación Social y Participación Ciudadana	1,4	125.877.617	54.549	279.066	180.709	0	329.216
Carreteras, caminos vecinales o rurales	0,2	14.023.141	4.232.354	708.983	0	0	0
Transporte público	1,9	161.725.057	2.361.965	109.941	0	893.288	21.665.419
Comunicaciones	0,5	45.175.920	0	4.987	0	19.503	206.855
Agricultura, ganadería y pesca	1,5	133.347.339	560.764	223.291	0	892.666	1.369

CATÁLOGO DE ACTIVIDADES Y SERVICIOS AGRUPADOS Y FUENTES DE FINANCIACIÓN*							
Servicios y actividades por agrupamientos	% Sobre total	GASTO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN					
		Gasto Total	Estado	CCAA	Diputación	Otros	Usuarios
Comercio interior	1,9	169.214.945	127.941	1.301.972	169.609	192.196	22.473.749
Consumo / Omics	0,4	31.148.571	108.581	1.040.908	21.148	54.483	2.119.678
Desarrollo económico y empresarial	1,8	156.047.679	89.768	18.804.964	0	336.620	1.415.437
Desarrollo local	0,2	19.662.350	790.806	6.302.800	506.394	1.383.870	0
Promoción turística	1,2	106.716.403	154.547	6.452.605	442.829	351.675	1.534.957
Transferencias para servicios no obligatorios	0,2	17.253.555	0	0	0	0	0
Total gasto por actividades repertoriadas**	100,0	7.590.963.538	84.454.371	832.804.438	20.672.322	122.713.889	682.579.600

* Sólo se presentan aquí los datos agrupados del catálogo. El catálogo completo figura en Anexo 2, II.

** Los totales del catálogo y de la tabla por funciones no coinciden, ya que no todos los Ayuntamientos han podido responder de manera perfectamente desglosada a las preguntas sobre los gastos no obligatorios, dentro de cada subfunción, pero, también, debido a que las clasificaciones funcionales no son homogéneas.

En primer lugar, vemos que las políticas de bienestar de los Ayuntamientos conducen a realizar un gasto muy importante dirigido a la familia y a la infancia, como lo muestra este catálogo de servicios y actividades agrupadas, que expresa que más del 4 % del gasto no obligatorio (unos 306 Millones de euros) se dedican a este ámbito de servicios y actuaciones. En el Anexo 2, II, observando el catálogo completo, con indicación de las actividades que se encuentran aquí agrupadas, podemos ver que esta política centra el gasto sobre todo en la protección al menor y en guarderías y escuelas infantiles (ámbito claro de competencia autonómica). La atención a la infancia y a la familia son hoy fundamentales, sobre todo, si consideramos la creciente incorporación de la mujer al trabajo, por un lado, y los riesgos, también crecientes, de desestructuración familiar, por otro.

Como también son fundamentales los servicios sociales generales, que alcanzan 6,5 % del gasto no obligatorio, con su constante trabajo de prevención y reinserción, para evitar o atender a los problemas que, con carácter más duradero o más coyuntural, aquejan a una parte de las personas y/o familias del municipio; las actividades y prestaciones para la tercera edad, con el 4,5 %; el apoyo a la mujer, a través de planes de igualdad, con el 0,9 %; o las actividades y servicios para lograr una mejor inserción de los colectivos de inmigrantes. Se trata de actividades y servicios que cumplen un papel fundamental en el Estado del Bienestar, junto a la sanidad, la educación o la vivienda. Por ello, como vemos, reúnen una parte muy importante del gasto municipal no obligatorio, casi el 15 %.

En segundo lugar, contemplando los servicios y actividades dirigidos al conjunto de la población, se aprecia la importancia del esfuerzo realizado para promover la cultura entre los ciudadanos de nuestros municipios, casi 12 % del gasto. Los deportes y el empleo constituyen campos también de acción prioritaria, con casi 9 % y 8 % respectivamente. Con este gasto tan considerable en la cultura y la promoción del deporte, el 20 % del total, se intenta dar satisfacción a una demanda crecien-

te de calidad de vida en nuestra sociedad. Las instalaciones deportivas, unido a la promoción del deporte en sus numerosas facetas, constituyen un ámbito de gasto para el conjunto de los sectores de la población y, especialmente, para los jóvenes. Y, cada vez más, también para las personas mayores, con actividades de prevención y cuidado de la salud.

En el catálogo se puede apreciar hasta qué punto es extensa la gama de ámbitos de gestión en los que los Ayuntamientos llevan a cabo un esfuerzo considerable para atender las demandas y necesidades de los ciudadanos y crear las condiciones de una vida cotidiana de mejor calidad de vida y bienestar. En este sentido, también se produce una política importante de gasto en promoción de la integración laboral (7,8 %), algo fundamental en una economía que requiere cambios frecuentes en los perfiles profesionales y, sobre todo, en una sociedad con dificultades específicas para los jóvenes y las mujeres que quieren integrarse en la actividad económica. Se apoya la enseñanza de idiomas y de otras materias de interés profesional y de ocio (7,7 %), y otras actividades y servicios que absorben una parte importante del gasto de los Ayuntamientos como, por ejemplo, la vivienda.

También hemos de recalcar que las actividades y servicios no obligatorios se despliegan, como vemos, en numerosos campos de interés para la sociedad y para un desarrollo de la economía local en un ámbito, el de los servicios de proximidad, que es ya una realidad en España, pero que están llamados, al igual que en otros países de nuestro entorno, a un desarrollo aún más notable. Desde el restablecimiento de la democracia, los Ayuntamientos vienen contribuyendo así, de manera creciente, y seguirán haciéndolo en los próximos años, a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, en el sentido más amplio. Salvo lo que supone la educación y la sanidad, que por otra parte también son objeto de la atención municipal, la gama amplia de servicios que se prestan, supliendo a las Administraciones que son legalmente titulares de los mismos, supone una contribución decisiva al desarrollo del Estado de Bienestar, que se prolonga y se completa así a proximidad de los ciudadanos.

En este sentido, debemos citar, además, que la preocupación por la seguridad ciudadana, respondiendo a inquietudes crecientes en la sociedad ante un problema que se ha venido agudizando con las dinámicas de progreso de los últimos años, ha llevado a los Gobiernos Locales, en el contexto de una evolución negativa de los efectivos de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, a reforzar los dispositivos de la policía municipal. Éstos efectivos, como veremos, han crecido considerablemente en los últimos años. Y las actividades y servicios no obligatorios de seguridad, representan más del 7 % en la distribución de los totales por subfunción (que incluyen el total de los gastos no obligatorios localizados, en las respuestas desglosadas y sin desglosar), con más de 700 Millones de €.

2.2 La distribución de las problemáticas y del gasto por tipologías municipales

Como es lógico, los responsables de los Ayuntamientos conocen los problemas que más caracterizan al municipio y orientan su acción consecuentemente. De las respuestas a la pregunta sobre los problemas fundamentales del municipio a la hora de planificar los servicios del Ayuntamiento, surge una imagen en la que los problemas característicos tienden a converger, en una España enteramente inmersa en un dinamismo de cambio socioeconómico notable. No obstante, como vemos en el cuadro, con algunas diferencias importantes según las tipologías municipales.

LOS PROBLEMAS MÁS CARACTERÍSTICOS PARA EL AYUNTAMIENTO			
Habitantes	Primer problema	Segundo problema	Tercer problema
Menos de 5 mil	Envejecimiento/despoblación	Dispersión/alejamiento	Expansión urbanística
De 5 a 20 mil	Expansión urbanística	Densidad poblacional	Desempleo
De 20 a 75 mil	Expansión urbanística	Densidad poblacional	Desempleo
De 75 a 200 mil	Expansión urbanística	Desempleo	Envejecimiento
Más de 200 mil	Expansión urbanística	Área metropolitana	Densidad poblacional

En los municipios más pequeños, sobre todo en los que pertenecen al medio rural, los problemas principales son el despoblamiento/envejecimiento de la población, la dispersión del hábitat y/o el alejamiento de los centros urbanos y de servicios. En general, éstos problemas están vinculados: el alejamiento de los centros urbanos significa a menudo una dificultad añadida importante de acceso a las oportunidades de estudio y trabajo para los jóvenes, al acceso a los servicios en general, incluido el acceso a los centros de ocio, y, al cabo, animan al éxodo rural. Evidentemente, sobre todo en las zonas de expansión metropolitana, o en determinados puntos del territorio, también se da, en pequeños municipios, un dinamismo socioeconómico fuerte y/o una expansión urbanística considerable.

La expansión urbanística aparece como un fenómeno general en la España de hoy, a partir ya de municipios o ciudades pequeñas. La población se incrementa, a veces bajo el impulso de la inmigración, sobre todo en zonas de expansión metropolitana de las provincias más pobladas, y se genera, evidentemente, todo un conjunto de problemas, necesidades y demandas ciudadanas vinculadas a un intenso dinamismo, social y económico, que se desarrolla de manera más o menos equilibrada, en espacios de gran densidad poblacional. El fenómeno del envejecimiento, aunque no esté acompañado de despoblación, como en los municipios rurales, es general en España, aunque en las ciudades medias de provincias menos pobladas se puede acentuar también y acompañarse de desempleo, e influye significativamente en las políticas de servicios y actividades municipales.

En torno a las grandes ciudades españolas, como en el resto de Europa, crece frecuentemente el fenómeno metropolitano con sus desequilibrios entre lugares de residencia, trabajo y ocio, añadiendo complejidad a las dinámicas de problemas, necesidades, demandas y prestación de ser-

vicios. Aunque no se pueda hablar de espacios metropolitanos de manera estricta en torno a ciudades medias, que constituyen en determinadas provincias centros de referencia en los ámbitos de ciertos servicios, se presentan dificultades similares.

La distribución del gasto no obligatorio según esta variedad tipológica de las problemáticas municipales, como era de esperar, revela políticas diferentes para hacer frente a problemáticas distintas o, siendo en cierto modo similares, divergen por su nivel de gravedad e incidencia según el contexto local. Y ello queda patente si analizamos los datos completos, por tramo poblacional, que pueden verse en Anexo 2, II.

La promoción, atención y reinserción social, en el sentido amplio, acapara en general una parte muy significativa del gasto, en todos los tramos poblacionales. No obstante, debido a la despoblación y envejecimiento que se da en los municipios más pequeños, este ámbito de gasto centra en estos contextos una parte aún mayor del gasto no obligatorio, por ejemplo en el colectivo de la tercera edad y en el de los discapacitados. La participación y el apoyo a la difusión cultural, particularmente de la cultura popular y tradicional, pero también el deporte, la enseñanza, el empleo y la vivienda, o la recogida selectiva de basuras y eliminación de residuos, completan las prioridades en las políticas de gasto no obligatorio en los pequeños municipios.

A medida que entramos en zonas más densamente urbanas el gasto en las grandes áreas sociales sigue siendo muy importante, pero se hace relativamente menor, ya que, en un medio más complejo y diversificado en sus problemáticas, se van diversificando también las políticas de servicios y el gasto no obligatorio. Así, otras áreas, como la de deportes, ingresan ya desde los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, entre las áreas prioritarias de gasto. El empleo, que es importante como ámbito preferente de políticas municipales desde los Ayuntamientos más pequeños, va cobrando mayor peso a medida que nos acercamos a zonas de mayor importancia y densidad poblacional. Finalmente, medio ambiente y seguridad cobran una importancia más destacada en las ciudades más grandes, manifestando así la permeabilidad de los Gobiernos Locales a las preocupaciones ciudadanas más agudas del presente y del futuro inmediato.

2.3 Las fuentes de financiación.

La tabla del gasto por subfunciones permite precisar las fuentes de financiación de las distintas áreas de desarrollo de los servicios no obligatorios, y su participación en el total del gasto.

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO NO OBLIGATORIO POR SUBFUNCIONES Y FUENTES DE FINANCIACIÓN								
SUBFUNCIONES	% Sobre total*	TOTAL GnO	Aportación resto AAPP**			Ayuntamiento**		
			Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total	Usuarios
1.2.1								
Administración general	1,0%	94.374.807	9,1%	6,4%	0,0%	0,1%	84,4%	0,0%
2.2.2								
Seguridad	7,4%	713.332.907	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	99,2%	0,0%
2.2.3								
Protección civil	0,4%	37.106.005	0,0%	12,0%	4,2%	9,9%	74,0%	0,0%
2.2.4								
Prevención y extinción de incendios	0,3%	27.538.283	0,0%	2,1%	15,3%	0,0%	82,6%	2,9%
3.1.3								
Acción Social	17,2%	1.666.430.524	1,1%	18,6%	2,3%	1,0%	77,0%	4,7%
3.2.2								
Promoción de empleo	7,1%	686.135.004	5,8%	46,5%	0,3%	2,5%	44,8%	1,0%
3.2.3								
Promoción y reinserción social	2,4%	236.862.897	2,2%	16,6%	0,4%	2,0%	78,9%	1,3%
4.1.2								
Servicios asistenciales y centros de salud	1,1%	107.115.757	0,0%	10,6%	3,3%	0,0%	86,1%	6,3%
4.1.3								
Acciones Públicas relativas a la salud	1,2%	114.527.296	0,0%	2,2%	0,1%	0,1%	97,7%	0,4%
4.2.2								
Enseñanza	9,8%	948.456.773	0,6%	11,3%	0,3%	0,4%	87,3%	5,2%
4.2.3								
Enseñanza especializada	0,2%	15.921.938	0,0%	4,6%	0,0%	5,1%	90,3%	0,0%
4.3.1								
Vivienda	1,9%	179.131.265	0,0%	2,0%	0,2%	2,4%	95,4%	16,8%
4.3.2								
Urbanismo	1,2%	116.185.187	0,3%	3,5%	0,0%	0,5%	95,7%	10,8%
4.4.1								
Saneamiento, abast. y distribución de agua	3,4%	326.081.890	0,0%	0,4%	0,0%	8,4%	91,2%	38,8%
4.4.2								
Recogida selectiva y tratamiento de basuras	7,5%	724.789.564	0,0%	0,7%	0,0%	1,2%	98,1%	26,7%
4.4.4								
Espacios de titularidad no municipal	0,4%	34.682.800	5,9%	0,7%	2,0%	0,6%	90,7%	0,0%

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO NO OBLIGATORIO POR SUBFUNCIONES Y FUENTES DE FINANCIACIÓN								
SUBFUNCIONES	% Sobre total*	TOTAL GnO	Aportación resto AAPP**			Ayuntamiento**		
			Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total	Usuarios
4.4.5								
Protección y mejora medioambiental	1,5%	148.971.116	0,1%	1,2%	0,0%	0,5%	98,2%	1,5%
4.5.1								
Promoción y difusión de la cultura	13,0%	1.257.479.395	0,2%	1,2%	0,4%	1,3%	96,9%	3,4%
4.5.2								
Educación física, deportes, esparcimiento	10,1%	977.858.611	0,0%	1,8%	0,3%	1,3%	96,6%	13,3%
4.5.3								
Arqueología y protección histórico-artística	0,3%	32.935.990	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	99,0%	0,0%
4.6.3								
Comunicación social y participación	4,2%	407.056.835	0,8%	2,5%	0,7%	1,2%	94,9%	4,2%
5.1.1								
Carreteras, caminos y vías públicas urbanas	0,9%	87.942.032	4,4%	16,8%	0,8%	0,2%	77,9%	2,8%
5.1.3								
Transp terrestre, marítimo, fluvial y aéreo	1,6%	153.785.957	1,2%	0,1%	0,0%	0,6%	98,2%	11,5%
5.2.1								
Comunicaciones	0,2%	15.749.578	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
5.3.3								
Mejora del medio natural	0,7%	64.648.720	1,1%	4,4%	0,5%	0,0%	94,1%	0,0%
6.2.2								
Comercio interior	0,7%	67.624.311	0,0%	1,9%	0,3%	1,3%	96,5%	32,3%
7.1								
Agricultura, ganadería y pesca	0,2%	17.020.624	27,0%	2,9%	0,0%	4,7%	65,4%	0,6%
7.2								
Industria	1,5%	142.048.809	0,6%	8,1%	0,0%	0,8%	90,5%	0,7%
7.3								
Energía	0,0%	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
7.4								
Minería	0,0%	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
7.5								
Turismo	1,3%	123.872.919	1,4%	7,0%	1,2%	0,3%	90,1%	2,9%
9.1								
Transferencias a AAPP	1,6%	152.724.456	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%
Total	100,0%	9.678.392.251	1,0%	9,3%	0,8%	1,3%	87,6%	7,7%

* Porcentajes verticales: gasto por subfunción sobre el total del gasto no obligatorio.

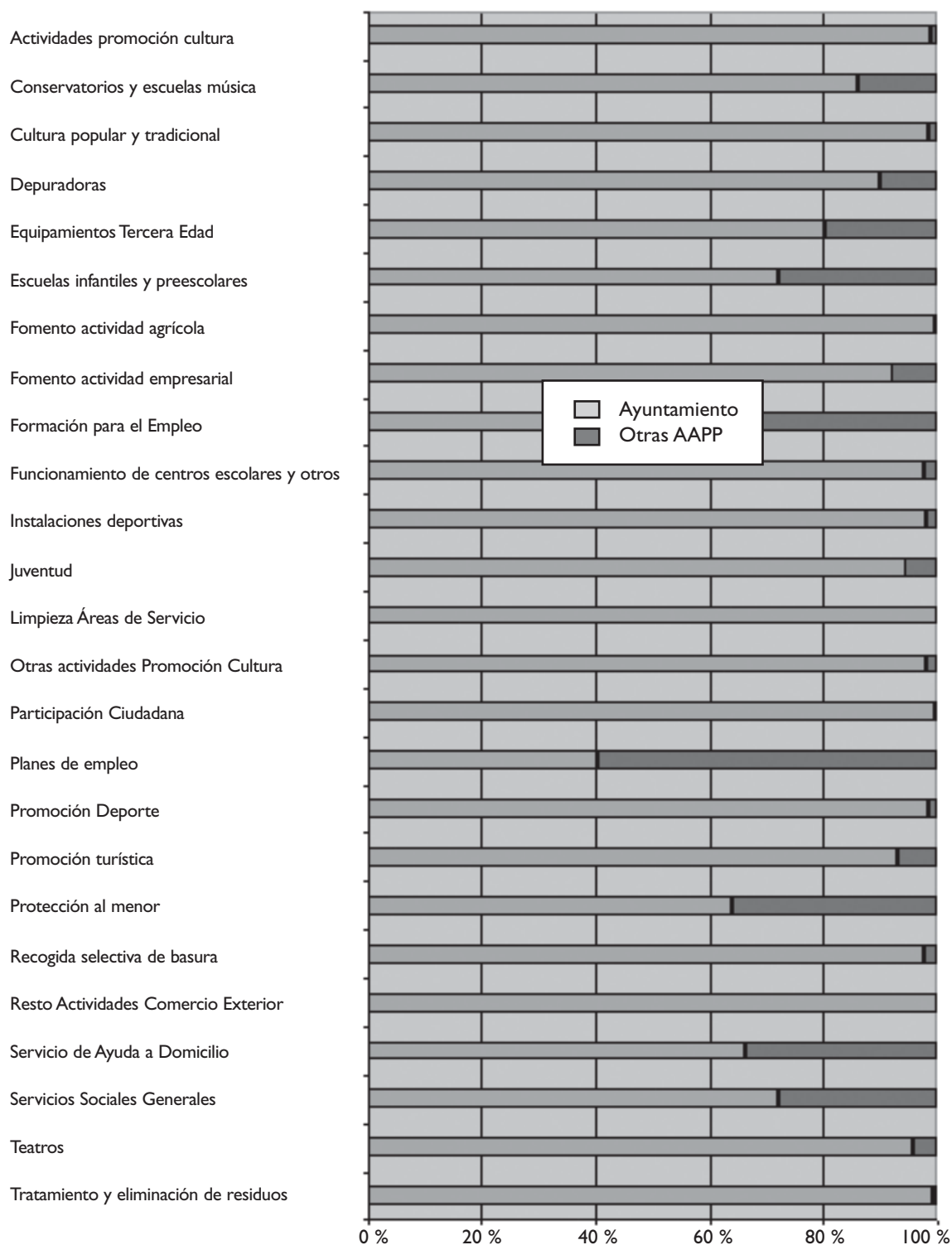
** Porcentajes horizontales: aportación al total del gasto por subfunción.

El conjunto de las demás Administraciones Públicas aporta menos del 14 % del total. Y dentro de ese porcentaje está incluida la aportación de las Diputaciones, una Administración Local que transfiere recursos de apoyo a este tipo de servicios, fundamentalmente, en el ámbito de los municipios de menos de 20.000 habitantes, como podemos comprobar en los datos adicionales aportados en el Anexo 2, II, y, otras contribuciones, básicamente procedentes de los fondos y programas de la Unión Europea.

Cabe subrayar que la aportación de las CCAA puede considerarse como muy modesta, sobre todo, si tenemos en cuenta que estamos hablando precisamente de actuaciones y servicios de suplencia de áreas pertenecientes, en su mayor parte, al campo de las responsabilidades legales de las Comunidades Autónomas. Éstas, contribuyen aportando en torno a un 10 % del gasto total: si tenemos en cuenta un margen de error del 6 al 10 por ciento, estaríamos hablando de un 11 % ó 12 % como máximo.

En el gráfico vemos la estructura de financiación para las 25 actividades y servicios no obligatorios de mayor gasto. Los Ayuntamientos asumen en casi todas ellas la mayor parte del gasto con cargo a sus propios recursos. Solamente en el caso de dos ámbitos de servicios y programas, el de los servicios de "Formación para el empleo" y el de los "Planes para el empleo", las demás Administraciones Públicas, conjuntamente, financian con sus aportaciones más del 50 % del gasto no obligatorio realizado por los Ayuntamientos, asumiendo éstos algo más del 40 % de la financiación, aunque hay que resaltar que se trata de áreas en las que la Administración Local no tiene asignada ninguna competencia. En tres ámbitos, "Servicios Sociales Generales", "Servicio de Ayuda a Domicilio" y "Protección al menor", las aportaciones de otras AAPP se sitúan entre el 30 y el 40 % del gasto, asumiendo los Ayuntamientos más del 60 % de la financiación. En la mayoría del resto de las áreas de actuación que figuran en el gráfico, el Ayuntamiento financia de sus propios recursos más del 90 % del gasto.

ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS DE MAYOR GASTO



En el conjunto de actividades y servicios no obligatorios localizados en el estudio, como podemos observar en la tabla anterior, los Ayuntamientos asumen más del 85 % del total del gasto que se realiza. La mayor parte de este esfuerzo neto se hace a partir de recursos que tienen un origen independiente de la prestación directa de los servicios y de los beneficiarios de las actividades de este tipo. No obstante, los Ayuntamientos recaudan una parte de su aportación a través de los usuarios, por medio de las tasas y precios públicos fijados para determinadas prestaciones (esta recaudación financia hasta el 8 % del gasto): es especialmente importante la aportación de los usuarios en la recogida selectiva y tratamiento de basuras, en prevención y protección medioambiental, en promoción y difusión de la cultura y en deportes. Algo comprensible, ya que se trata de actividades con un fuerte componente solidario, véase de redistribución de recursos.

2.4 Una importante detracción de recursos: 30 % del presupuesto total de gastos

Esta aportación neta de los Ayuntamientos a la financiación de las actividades no obligatorias supone más de 7.500 Millones de € en gasto corriente "directo". Una vez añadidos los gastos inducidos, se alcanza un gasto agregado neto para el conjunto de los Ayuntamientos españoles que podemos estimar en más de 10.500 Millones de €, más del 30 % del presupuesto total de ingresos. Ello significa que se produce una "detracción neta" de los presupuestos municipales, una vez deducidas las aportaciones de las demás Administraciones Públicas, muy considerable.

2.5 El reto de la financiación de los servicios sociales y personales a nivel local

En suma, en el contexto de la evolución de nuestro Estado de las Autonomías, el proceso de desarrollo competencial de las Comunidades Autónomas se está llevando a cabo en gran parte a nivel municipal gracias al esfuerzo de los Ayuntamientos, que han venido asumiendo, según se iban transfiriendo competencias y recursos a las CCAA desde la Administración Central, actividades y servicios en número y coste creciente, hasta llegar, como acabamos de ver, en el ejercicio del 2003, a gastar un promedio de 244 € por habitante en el desarrollo de servicios y actividades de suplencia.

Una estructura de evolución típica del proceso de implantación y desarrollo de determinados servicios y de su mantenimiento, a costa de un esfuerzo creciente de los municipios, es la de la evolución de las fuentes de financiación del conjunto de los servicios sociales. Inicialmente, los servicios sociales generales fueron planteados, a través del Plan Concertado de Prestaciones Básicas, sobre la base de una participación paritaria de las tres Administraciones Públicas. La realidad, probablemente, nunca correspondió de manera exacta al principio concertado pero seguramente en sus inicios se estaba más cerca. No obstante, con el desarrollo de esta área, que ha sido considerable, la evolución ha conducido a la situación

que constatamos en nuestros datos: actualmente, la aportación de las demás Administraciones no alcanza el 40 %, como media ponderada en el conjunto de España. La Administración Local está asumiendo el resto, es decir, en torno al 60 % del gasto.

En este ámbito, y en otros, de titularidad de la Comunidad Autónoma, los responsables municipales ven cómo su esfuerzo de cooperación se hace año tras año más oneroso y ven sometida su planificación de servicios y recursos a negociaciones y convenios inciertos, en constante revisión, con resultados de menguante financiación. Y, todo ello, cuando la implantación de alguno de esos servicios requiere, ante las necesidades y demandas de sus destinatarios, de una extensión y mejora de calidad constantes, a la que ha de hacer frente el Gobierno Local.

Es evidente que el gasto social se va a incrementar en los próximos años notablemente, aunque sólo fuera por fenómenos tan característicos de la sociedad actual como el progresivo envejecimiento demográfico y la inmigración. Esto exige que, tanto la Administración Central como las Comunidades Autónomas, asuman decididamente un planteamiento de mayor financiación, y de un estatus diferente, de mayor estabilidad de la misma, para una mejor gestión por parte de los Ayuntamientos de las políticas sociales y de bienestar a nivel local. Ignorarlo, supondría un riesgo de quiebra de la cohesión social, así como una pérdida de la calidad de vida en nuestras ciudades y pueblos, o, al menos, un aprovechamiento menos eficiente del esfuerzo del conjunto de las Administraciones Públicas.

Se puede hablar de una "deuda histórica" y de la necesidad de una compensación por los esfuerzos que, de manera creciente, están realizando año tras año los Ayuntamientos. El Gobierno de la Nación y la FEMP han acordado estudiar este aspecto central de las dificultades de financiación de los Ayuntamientos. En una perspectiva de compensación y de diseño de un sistema de financiación justo y suficiente, este reconocimiento requerirá de un desarrollo consensuado de definiciones y estudio de costes que permita un debate transparente entre las diferentes Administraciones implicadas. En todo caso, este estudio, que por otra parte arroja resultados convergentes con el realizado por la Diputación de Barcelona en el ámbito de los Ayuntamientos catalanes, constituye una primera aproximación, rigurosa.

III. EL PESO DE LOS SERVICIOS NO OBLIGATORIOS EN EL PERSONAL

No se debe olvidar, además, que el peso del Capítulo I en los presupuestos de los Ayuntamientos es una parte muy importante del gasto corriente, especialmente en los municipios de menos de 20.000 habitantes y rurales, por lo que el incremento de las plantillas, relacionado con la asunción de nuevas funciones, es una realidad constatable en los datos.

EVOLUCIÓN DEL PERSONAL DE LOS AYUNTAMIENTOS						
	Plantilla fija	Directivos de confianza	Laboral temporal	Programa empleo	Total	Policías municipales
Año 1995						
Menos de 5 mil	26.536	0	18.498	8.248	53.283	2.388
De 5 a 20 mil	51.521	343	13.428	21.827	87.119	8.876
De 20 a 75 mil	52.682	638	19.947	12.009	85.276	7.047
De 75 a 200 mil	36.926	743	2.673	4.487	44.829	6.265
Más de 200 mil	70.038	886	1.200	1.939	74.062	15.514
Total	237.703	2.609	55.746	48.511	344.568	40.089
Año 1999						
Menos de 5 mil	33.265	0	20.903	18.288	72.456	3.039
De 5 a 20 mil	55.112	369	18.750	33.476	107.706	17.813
De 20 a 75 mil	56.303	708	20.168	17.445	94.624	7.911
De 75 a 200 mil	39.063	819	3.821	10.333	54.036	7.327
Más de 200 mil	72.615	812	1.389	4.504	79.320	14.928
Total	256.360	2.708	65.030	84.045	408.142	51.017
Año 2003						
Menos de 5 mil	37.481	0	29.472	22.654	89.607	4.341
De 5 a 20 mil	62.784	1.023	22.789	21.985	108.582	26.360
De 20 a 75 mil	61.104	1.123	18.927	16.444	97.598	10.460
De 75 a 200 mil	41.260	1.134	4.793	8.744	55.931	7.934
Más de 200 mil	77.049	1.053	1.954	5.476	85.532	18.086
Total	279.678	4.334	77.935	75.303	437.249	67.182

3.1 Un incremento notable de plantillas

Las estimaciones, a partir de los datos recogidos y que atañen al personal vinculado directamente a los Ayuntamientos, señalan un incremento de personal muy notable entre los años 1995 y 2003. No obstante, en la primera parte del periodo, entre 1995 y 1999, el crecimiento ha sido de 18,5 %, mucho más importante que el que se registra en la segunda, entre 1999 y 2003, de 7,13 %. Con un aspecto que merece subrayarse: las plantillas fijas crecen relativamente menos en el primer periodo y más en el más reciente (7,85 % y 9,1 %, respectivamente), mientras que el volumen de personal temporal sometido a programas de empleo tiene una evolución claramente inversa, medido en términos de trabajador/año, a tiempo completo: hasta 1999 crece en un 73 % y, en los últimos años, experimenta una disminución de - 10,4 %.

La evolución de las plantillas de la Policía Municipal merece una mención especial. El incremento es considerable, en el conjunto del periodo estudiado, y puede lógicamente relacionarse con el fenómeno paralelo de reducción, o estancamiento, de los efectivos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado durante ese mismo periodo. También podemos observar que el personal directivo de confianza se ha incrementado también significativamente en estos últimos años, podríamos interpretarlo como un indicador de modernización de la estructura de gobierno y gestión en los Ayuntamientos españoles.

Como vemos, la profunda huella del fenómeno que estudiamos, conduce por varios caminos a una misma conclusión mayor: el desarrollo de las funciones locales vinculadas a actividades y servicios no obligatorios, que corresponden a las competencias propias de otras Administraciones Públicas, ha pesado y está pesando considerablemente sobre los recursos de los Ayuntamientos, ya sean éstos observados desde el punto de vista de los recursos presupuestarios ya desde el de los recursos humanos, y se traducen en graves carencias económicas que lastran el desarrollo del papel del Gobierno Local en su conjunto. Las nuevas funciones, los "servicios personales", requieren de la contribución creciente de un personal cualificado, cuya nómina ha de ser atendida y pone a prueba la suficiencia financiera de los Ayuntamientos. La inestabilidad en las perspectivas de financiación de este tipo de actividades, sujeta a menudo a acuerdos con otras Administraciones Públicas periódicamente renovables, también obstaculiza una planificación racional del desarrollo de las plantillas.

3.2 Un índice de personal municipal inferior al de Europa

Hemos de precisar que, en comparación con muchos de los países europeos a los que solemos referirnos, tenemos un índice de personal público local que está claramente por debajo: en el año 2003, éste era de 10,3 por 1.000 habitantes (según los datos ministeriales podríamos estar en 11,3).

IMPORTANCIA DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL EN EUROPA(miles de empleados)*		
Año 2000	Ayuntamientos	Conjunto AAPP
Alemania	1.609	4.433
Dinamarca	469	947
España	450	2.117
Francia	1.126	4.950
Holanda	213	828
R. Unido**	1.434	-
Suecia	738	3.510

* Elaboración a partir de los datos de: "Le personnel des collectivités locales en UE", DEXIA, Paris, Dic 2001.

** No se computan policías ni otro personal de mantenimiento del orden.

En efecto, como vemos en la tabla, no solamente Dinamarca, que representa el modelo nórdico de Poder Local, supera ampliamente el índice español, con cerca de 100 empleados municipales por 1.000 habitantes: también lo hacen la mayoría de los demás países. Francia, con más de 30 empleados municipales e intermunicipales por 1.000 habitantes, Alemania con 20, o el Reino Unido con 24, superan ampliamente el índice de empleados públicos de nuestra Administración Local.

Capítulo 8:

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Los componentes del grupo de trabajo sobre desarrollos funcionales y gastos, a la vista de los primeros resultados de la encuesta realizada en el marco de este estudio, formularon las siguientes conclusiones y propuestas en 2003.

I. CONCLUSIONES GENERALES

I.1 Conclusiones

- I. Los municipios españoles se encuentran en un momento determinante ante la carencia de recursos suficientes para hacer frente a las obligaciones que han tenido que asumir para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.
- II. Las distintas soluciones que se pueden debatir: aumento de ingresos propios, mayores aportaciones de las Administraciones de nivel superior, no asunción de nuevas obligaciones o competencias, ... sólo pueden significar nuevos parches a un problema que requiere un tratamiento más global, de verdadero Pacto de Estado, para colocar a los municipios en el lugar que les corresponde en una Europa del siglo XXI.
- III. En este debate que presumiblemente durará varios años, es evidente que los municipios tienen que asumir un papel de protagonistas activos en los cambios que se van a proponer y, para ello, deben dotarse de instrumentos de información sobre la realidad municipal española que les permitan debatir y negociar, en condiciones de igualdad y transparencia, con las demás instancias del Estado.
- IV. La Federación Española de Municipios y Provincias y las Federaciones territoriales son la clave para poder organizar este debate, implicando a los Gobiernos Locales para participar en la elaboración de propuestas y soluciones.
- V. Con independencia de plantear un reordenamiento global de las funciones y competencias de la Administración Local, cuyo debate se ha iniciado con el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, es necesario y urgente garantizar y asegurar a corto plazo, para los próximos años, la financiación de las actividades y servicios no obligatorios dirigidos hacia las personas, especialmente los de carácter social, y esto sólo puede lograrse desde un compromiso firme entre todas las Administraciones responsables.
- VI. En este sentido, dentro de la deuda histórica contraída para con la Administración Local ha de contemplarse, como uno de sus componentes básicos, la que se ha acumulado por la financiación por parte de los municipios de actividades y servicios no obligatorios que, de forma creciente, vienen trayendo recursos importantes de los presupuestos generales de los Ayuntamientos.

1.2 Sobre la elaboración de una nueva Ley de Régimen Local

Recientemente se han celebrado 25 años de los Ayuntamientos democráticos. Sin embargo, la legislación de Régimen Local, fundamentalmente la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local sigue esencialmente el modelo tradicional de la Administración Local española, tanto en lo que se refiere al régimen de su funcionamiento como a las competencias y conceptos básicos de organización. Aún cuando se han hecho numerosas reformas parciales, no se ha conseguido acompasar la legislación a la realidad y exigencias de una sociedad tan dinámica como la española en estos últimos años. Ni siquiera la última reforma, que corresponde a la ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local ha conseguido en lo fundamental los objetivos que se había propuesto, esto es, atender, por una parte, a la necesidad de dotar a la Administración Local de líderes y ejecutivos con una mayor capacidad de gestión y, de otra, responder a las exigencias de que los Plenos de los Ayuntamientos se configuren como verdaderos órganos de debate político abierto y participativo.

Esta última modificación no ha hecho más que profundizar en el excesivo determinismo de la legislación en marcar las líneas de la acción de gobierno de los Entes Locales, uniformando excesivamente la organización de los gobiernos de las grandes ciudades, sin llegar a afrontar el verdadero problema de las competencias locales y su financiación.

En este contexto, el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local ha planteado un debate para la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local que era necesario. El objetivo ha de ser una adaptación de la función local legal a la función local real. Aquélla debe de reconocer ésta. Y, de esta forma, parte la realidad y el futuro de las actividades y servicios ahora desarrollados por los Ayuntamientos en suplencia de las Administraciones que son legalmente titulares de los correspondientes campos competenciales.

Este nuevo proyecto de ley deberá recoger la participación y el consenso de los Poderes Locales, interpretando adecuadamente los problemas de todas las Entidades Locales: se trata de diseñar el modelo de la Administración Local española del siglo XXI. No olvidemos que el régimen de competencias previsto en los artículos 25 y 26 de la vigente Ley de Bases de Régimen Local prácticamente no se ha modificado desde mediados del siglo pasado y se limita a establecer unas competencias obligatorias (muy superadas ya por la realidad, por otro lado), sin que defina cómo debe abordarse el régimen de competencias compartidas o prestadas en régimen de subsidiaridad con respecto a otras Administraciones.

El llamado Pacto Local no ha podido alcanzar sus objetivos ya que las Comunidades Autónomas no han querido traspasar realmente competencias de gestión a los Ayuntamientos, ni tampoco, por otra parte, están en condiciones, por ellas solas, de garantizar el principio de igualdad a nivel de todo el Estado. Por ello, el nuevo marco legal de competencias debería contemplar al mismo tiempo un principio de obligación de financiar, tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas, cualquier nueva actividad, servicio o competencia que se establezca para las Entidades Locales, similar al que en su día se estableció en el régimen de traspasos de competencias a estas mismas Comunidades Autónomas.

II. PROPUESTAS

Propuesta I: Por un sistema de información integrado: elaboración de una base de datos.

La variedad y número de Entidades Locales que se engloban dentro del marco de la Administración Local ha impedido que se disponga realmente de una información rigurosa y sistematizada de datos estadísticos y socioeconómicos. La mayor parte de esta información se encuentra disponible en los Ministerios competentes, en las Comunidades Autónomas y en las propias Diputaciones Provinciales.

Pero esta información se encuentra fragmentada y no disponible para las propias Administraciones Locales cuando precisan comparar su actividad o su situación dentro del ámbito estatal. Muchas veces, aun cuando se aborde en solitario el esfuerzo de recabar esta información dispersa, quienes disponen de ella se niegan a facilitarla por considerar que afecta a sus competencias y bajo el criterio de no existir la debida justificación para recabarla.

Sería, por tanto, oportuno que en el marco de la FEMP se abordase, con la colaboración de las demás Administraciones, la posibilidad de configurar una potente base de datos de la Administración Local, actualizada periódicamente, y que estuviera disponible a todas las Administraciones interesadas a efectos estadísticos y de conocimiento de la realidad local española para poder, incluso, contrastar esta realidad con la Administración Local de otros países, principalmente de la Unión Europea.

Se propone que la FEMP tome la iniciativa de elaborar una base de datos de todas las Administraciones Locales, que permita recoger toda la información disponible en estos momentos por las distintas Administraciones territoriales, así como establecer un mecanismo para que todas las Administraciones implicadas pudieran facilitar de una manera ágil dicha información.

A estos efectos, se podría firmar un protocolo de colaboración con el MAP para poder coordinar e intercambiar la información disponible por ambas entidades, de forma que se garantice la coherencia y fidelidad de dicha información, evitando duplicidades innecesarias. Dicho protocolo sería deseable que se extendiera igualmente al resto de los organismos estatales y autonómicos e, incluso, a las Diputaciones Provinciales, para que garanticen dicha información, especialmente de los municipios de menos de 5.000 habitantes. En estos compromisos y protocolos de actuación se consensuarían y armonizarían los criterios y las bases de cálculo de la información necesaria y demás datos estadísticos, para facilitar su posterior intercambio entre Administraciones.

Al mismo tiempo, se garantizaría un compromiso de reserva de la información disponible, de forma que las propias entidades afectadas indicarían qué datos particulares suyos podrían ser públicos y cuáles solamente podrían utilizarse para agregar al resto de información a efectos estadísticos y estudios socioeconómicos.

Esta propuesta tiene su justificación. La disposición adicional novena de la ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para La Modernización del Gobierno Local configura el Observatorio urbano dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas, con la finalidad de conocer y analizar la evolución de la calidad de vida en los municipios regulados en el título X de dicha Ley.

Sin embargo, este Observatorio no afecta al resto de municipios y Entidades Locales no regulados en el indicado título X, de forma que cualquier estudio o análisis riguroso que se pretenda abordar sobre la situación de las Entidades Locales se encuentra con la ausencia de una información integrada y sistematizada sobre la actividad de la Administración Local y de las ciudades y municipios correspondientes.

Disponer de una información seria y rigurosa sobre el ámbito local, a disposición tanto de las propias Entidades Locales como del resto de Administraciones afectadas, garantizaría en un futuro que las normas y medidas que se adopten en este ámbito estarían mejor fundadas, al partir de una realidad. Al mismo tiempo, ahorraría el alto coste que supone en la actualidad recabar datos e información cada vez que se emprende un estudio sobre la actividad de las Entidades Locales. Este esfuerzo de armonización facilitaría los debates y propuestas, contribuyendo a consensuar indicadores de gestión que permitan garantizar en un futuro el estudio de los costes de servicios y su financiación por las Administraciones responsables.

Propuesta 2: Por un manual armonizado de costes.

Cada municipio o Entidad Local aborda prácticamente en solitario los estudios sobre costes de servicios y su financiación, en base a sus propios criterios y con los condicionantes que se establecen en aquellos servicios o actividades sujetos a tasas o precios públicos, a efectos de determinar éstos cuando se aprueban las correspondientes Ordenanzas Fiscales o se regulan los precios públicos.

Se propone crear una Comisión Técnica en la FEMP, en la que puedan participar igualmente algunos técnicos de la Administración Central y Autonómica, para elaborar un Manual o libro de instrucciones de cálculo de costes e indicadores sobre los servicios y actividades realizados por las Entidades Locales. Este Manual o libro de instrucciones debería revisarse periódicamente y serviría, posteriormente, como recomendación de la FEMP a todas las Entidades Locales para todos los estudios de costes que se realizasen con el fin de fijar tasas y precios públicos, así como para desarrollar una contabilidad analítica de su gestión. Evidentemente, para la elaboración de ese Manual se tendría en cuenta el trabajo que se viene realizando para la FEMP desde 2003 en un proyecto de investigación sobre la implantación de un sistema de costes en la Administración Local por parte de un Grupo de Trabajo ad hoc.

Tanto la Administración Central como la Autonómica disponen de normas e instrucciones internas de gestión económico-contable que garantizan una homogeneidad en la información sobre sus costes de funcionamiento, mientras que la dispersión del mundo local y la falta de una regulación general completa en esta materia, hace que cada Entidad Local tenga que establecer sus propios criterios de cálculos de costes e indicadores de gestión, de forma que las compara-

ciones entre costes de servicios de distintas Administraciones Locales muchas veces no resisten un análisis riguroso.

De esta forma, cuando se faciliten datos sobre costes de servicios, los Ayuntamientos y Entidades Locales podrán indicar si los mismos se han calculado de acuerdo con los criterios del Manual de la FEMP o en base a estimaciones o criterios propios, garantizando así un mayor rigor en los datos que se faciliten y en la comparación entre Administraciones.

Propuesta 3: Sobre nuevos servicios con garantías de financiación.

Los Ayuntamientos y Entidades Locales están sufriendo actualmente una constante presión tanto de la Administración Central como Autonómica para que participen o colaboren en la prestación de numerosos servicios que, en su mayor parte, corresponden a competencias propias de estas Administraciones. Esta presión no solamente viene impuesta por normas o reglamentos que establecen obligaciones para las Entidades Locales sin ningún tipo de contraprestación sino que, frecuentemente, se materializa a través de reuniones de coordinación de convocatorias públicas de subvenciones, de propuestas de convenios de colaboración que contribuyen a que, finalmente, se vayan asumiendo por las Administraciones Locales y siempre con tendencias a ser financiadas insuficientemente por parte de las Administraciones promotoras.

En este marco, los Ayuntamientos y Entidades Locales, especialmente los de menor población, se encuentran entre las propuestas de una Administración de nivel superior y las demandas ciudadanas para que se mejoren o presten nuevos servicios o actividades, provocando así el empobrecimiento de las arcas municipales en la medida en que van asumiendo progresivamente actividades o servicios para los que carece de los recursos suficientes o de una financiación pertinente.

Estaría justificada una exigencia y postura común en la FEMP y Federaciones territoriales para que, cualquier disposición legal adoptada por las Administraciones Central o Autonómica que implique asumir nuevas actividades o servicios en los Ayuntamientos, con incremento de gastos para éstos, o que acarree una disminución de ingresos, sea negociada con la representación de los Gobiernos Locales en cada ámbito. Al mismo tiempo, sería interesante disponer de un observatorio con información periódica sobre este tipo de actividades y servicios, y sus consecuencias presupuestarias.

Ello facilitaría un desarrollo más armonizado de la función local, evitando que los Ayuntamientos y Entidades Locales aborden en solitario la negociación con las Administraciones territoriales de nivel superior para el establecimiento de nuevas actividades o servicios y, evitar así, igualmente, eventuales tensiones en el ámbito local. El observatorio que se propone permitiría capturar información sobre costes de gestión que no se detectan inicialmente cuando se valora la financiación de estas actividades o servicios. Los informes derivados de este tipo de información serían útiles para establecer criterios de coste y financiación de cara a armonizar y consensuar fórmulas de financiación y participación de las diferentes Administraciones Públicas en los servicios no obligatorios.

Propuesta 4: Sobre la importancia del catálogo de actividades y servicios no obligatorios.

La gran variedad de tipos de municipios, y el hecho de que los mismos formen parte de Comunidades Autónomas con competencias diferentes, configura un marco complejo a la hora de establecer un catálogo de todas las actividades y servicios no obligatorios realizados por el conjunto de los Ayuntamientos y Entidades Locales.

Esta dificultad ha quedado patente en el grupo de trabajo que ha abordado la investigación sobre este ámbito y, más concretamente, el estudio de las fuentes de financiación. Relacionada con la propuesta anterior, se insiste, pues, en que se lleve a cabo una actualización permanente del catálogo de servicios y actividades realizados por los Ayuntamientos y que se disponga así, también, de una información sobre las condiciones de financiación de este tipo de actuaciones. Esta información podría incorporarse a la base de datos de información integral que se propone más arriba. Esta información también sería de interés para la elaboración de estudios de costes.

La importancia de este tipo de datos es grande, ya que la gran variedad de actividades y servicios desarrollados por las Administraciones Locales, en colaboración con otras Administraciones, representa un serio obstáculo a la hora de calificar las mismas como no obligatorias o impropias. Así se presentan multitud de casos: en los ámbitos de la seguridad ciudadana, los servicios culturales, deportivos y sociales e, incluso, en el propio ámbito del apoyo a la actividad administrativa de las Administraciones territoriales de nivel superior.

Disponer de un catálogo que unifique estos criterios y proporcione información precisa al respecto, serviría igualmente para concienciar a todas las Administraciones del importante esfuerzo que vienen realizando los Ayuntamientos y Entidades Locales al asumir estas actividades y servicios que no son propiamente de su competencia.

Propuesta 5: Valoración de puestos de trabajo.

La falta de criterios uniformes en la valoración de puestos de trabajo dentro de la Administración Local está originando una diferencia muy importante tanto en la estructura retributiva como en el importe de las retribuciones de los empleados locales, ya sean funcionarios o laborales.

Los Ayuntamientos, y principalmente los de menor población, se encuentran muchas veces en solitario, sin referentes armonizados, a la hora de negociar las condiciones económicas y de trabajo de sus empleados, lo que se traduce en muchos casos en una valoración al alza de los puestos de trabajo de la Administración Local, concretamente en la valoración de los niveles de complemento de destino y los complementos específicos, para el caso de los funcionarios, y en el importe total de las retribuciones del personal laboral.

Esta situación supone al mismo tiempo una distorsión respecto a las actividades o servicios no obligatorios, que se realizan en la mayoría de los casos en régimen de subvención, ya sea con

convocatorias o mediante convenios específicos - puesto que las ayudas concedidas se miden muchas veces en función de los costes del personal de la Administración de origen, inferior en muchos casos a las de la Administración Local, provocando a medio y largo plazo una situación de precariedad e inestabilidad.

Se propone así la negociación de un acuerdo marco para establecer criterios homogéneos de valoración de puestos de trabajo dentro de la Administración Local. Que se estudie, en colaboración con las Federaciones territoriales de Municipios, la posibilidad de armonizar las condiciones económicas y del resto de condiciones de trabajo de los empleados locales, aprobando un marco general que se negociará previamente con las representaciones locales. Este marco general serviría únicamente de referencia en la negociación que se efectúe en cada caso, teniendo el carácter de voluntario para las Entidades Locales, sin perjuicio de que en los ámbitos provincial o autonómico las Federaciones de Municipios puedan suscribir acuerdos o convenios de aplicación a aquellos Ayuntamientos de menor población.

Igualmente, se abordaría en colaboración con estas Federaciones territoriales un estudio sobre las retribuciones de los empleados locales, estableciendo tipologías de puestos de trabajo a efectos de su comparación. Este estudio, cuyos resultados estarían a disposición de todas las Administraciones interesadas, podría realizarse con el apoyo del MAP.

Las determinaciones de la ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en lo que se refiere a retribuciones y relaciones de puestos de trabajo, con las consiguientes modificaciones, se ha implantando en el ámbito local de forma dispersa y sin criterios homogeneizadores, en parte por falta de una regulación específica.

El resultado ha sido, sin duda, un incremento excesivo del gasto público local en personal, lo que se ha traducido en un aumento de costes de los servicios públicos locales. En un momento en que se trata de reivindicar una financiación adecuada de los servicios públicos, se trata de dejar claro, igualmente, un compromiso de las Administraciones Locales en abordar seriamente este problema.

A falta de un futuro Estatuto de la Función Pública que no resolvería tampoco el problema de la valoración de puestos de trabajo en el ámbito local, especialmente en lo que afecta a los municipios de menor población, convendría que desde el ámbito de la FEMP y las Federaciones territoriales se abordase un estudio en profundidad sobre esta materia que sirviera como apoyo a futuras regulaciones.

Parte IV:
**Problemas de gestión
y planificación**

femp ★ ★ ★

En el desarrollo de los seminarios programados en el marco del estudio, se consideró necesario establecer una tercera línea de trabajo en la que se abordara el establecimiento de las bases para una gestión económico financiera desde un doble convencimiento: por una parte porque se considera que aquel reconocimiento a de redundar en mejores servicios a los ciudadanos y que esto solo será posible mediante Administraciones Locales eficaces y eficientes en su funcionamiento; y porque, por otra parte, la reforma emprendida mediante la Ley de Modernización del Gobierno Local para dotar de mayor capacidad de gestión a las grandes ciudades ha reiterado errores de anteriores reformas, ya que resulta excesivamente reglamentista y, en algún aspecto, limitadora de la autonomía de los poderes locales.

Adicionalmente, la preocupación por los elementos de gestión por parte de los gestores locales, está motivada por el hecho de que, como administración más cercana al ciudadano, prestadora de servicios directos, necesita instrumentos de gestión que permitan la mejora continua en cuanto a calidad y cantidad de servicios públicos locales. Para ello, se requiere fomentar la cooperación institucional en el área de influencia de la ciudad, con objeto de evitar el solapamiento de actuaciones y conseguir una gestión lo más unitaria posible en la prestación de servicios.

Bajo estas premisas planteamos en este documento mejoras en la gestión tributaria, con la finalidad de simplificarla y permitir una gestión más autónoma, no dependiente de otras Administraciones: adecuación de la normativa contable y presupuestaria, con la finalidad de homologarla a la regulación de los grupos empresariales; reforma de la Ley de Modernización del Gobierno Local para suprimir los aspectos más reglamentarios de la misma, así como propuestas novedosas, como la regulación de "Delegados no Electos de la Alcaldía" en las divisiones territoriales de las Grandes Ciudades.

En definitiva, el grupo de gestión ha trabajado para establecer propuestas que permitan reconocer la realidad de la gestión de las Grandes Ciudades, ya que, dada la diversidad y variedad de servicios a prestar, resulta imprescindible crear instrumentos que permitan desarrollar los servicios con eficacia y eficiencia, cercanos a los ciudadanos. En suma, con las propuestas que presentamos aquí, se trata de crear las condiciones para una gestión de acuerdo con el principio de subsidiariedad, mediante la descentralización de competencias del Estado y CCAA.

Capítulo 9: NORMATIVA CONTABLE Y PRESUPUESTARIA

I. ACTUACIONES SOBRE NORMATIVA CONTABLE

Propuesta I.1. *Modificar la Instrucción de Contabilidad y la Ley de Haciendas Locales, regulando mediante una norma específica el cálculo de provisiones por insolvencias, para gastos y responsabilidades, cesiones y adscripciones de activos, amortizaciones de activos y periodificaciones contables o correcciones de valor.*

Actualmente, las correcciones de valor del activo de las Entidades Locales, como es el caso de las amortizaciones, provisiones, periodificaciones contables, cesiones o adscripciones de bienes, se regulan en la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones Locales. Asimismo existen referencias genéricas a la provisión para insolvencias, sin una concreción clara en cuanto a los métodos de cálculo tanto en la Ley de Haciendas Locales como en el Real Decreto 500/90, quedando por tanto su fijación en los acuerdos que al respecto adopte el Pleno de la Corporación.

La falta de una regulación uniforme sobre la determinación de las figuras contables reseñadas provoca que cada Ayuntamiento contabilice las mismas con diferentes criterios. En algunos casos ni siquiera se llegan a utilizar criterios contables, y ello provoca por tanto que la información contable no pueda ser utilizada por los gestores públicos como un instrumento de gestión, ya que desde el ámbito interno no hay seguridad en cuanto a la uniformidad de la información en el ámbito temporal para conocer la verdadera situación económico-patrimonial de la entidad y, en el ámbito externo, no existe uniformidad para permitir comparar la situación de unas Entidades Locales con otras.

Por otra parte, la entrada en vigor de la Ley de Estabilidad y la aplicación del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95) pueden tener incidencia sobre la determinación de algunas magnitudes en ingresos a efectos de cumplimiento de la citada Ley, y resulta necesario que se explicita de manera uniforme cómo se deben computar los ingresos a efectos de la Ley de Estabilidad.

En definitiva, se trata de establecer una normativa específica que determine los métodos de cálculo de estas figuras contables, cuantificando la medida en que deben afectar al cálculo del remanente de tesorería, como estado contable específico que muestra la situación financiera de las entidades locales.

Adicionalmente se ha de destacar que en los tiempos actuales, en los que se está avanzando en la regulación a nivel europeo e internacional de normas de obligado cumplimiento que homogeneizan las normas de valoración de las entidades empresariales, no resulta lógico que nuestras Administraciones Locales, como entidades prestadoras de servicios en unos niveles muy importantes, no cuenten con instrumentos de gestión financiera homogéneos y equiparables a las entidades empresariales que le permitan la toma de decisiones con garantías no solo jurídicas, sino también de preservación de la situación económico-financiera.

Propuesta 1.2. *Modificar el artículo 176 de la Ley de Haciendas Locales con el siguiente redactado: "Durante el mes de enero se podrán reconocer y aplicar al presupuesto del ejercicio anterior las obligaciones de gastos por facturaciones expedidas hasta la finalización de dicho ejercicio. Asimismo se podrán aprobar y aplicar a dicho ejercicio los ajustes contables y bajas debidamente justificados.*

La contradicción existente entre la fecha de cierre contable, establecida en el 31 de diciembre, y la obligación de reconocer los derechos de terceros por servicios y suministros prestados con anterioridad a dicha fecha, hace que la necesaria aprobación de facturas durante el mes de enero sea discutible, ya que se está adoptando un acuerdo posterior a la fecha que la ley establece como límite de reconocimiento de la obligación, es decir, se realiza un acuerdo con efectos retroactivos al año anterior.

En muchas Entidades Locales se ha regulado esta circunstancia en las Bases de Ejecución del Presupuesto, pero la falta de una norma habilitante concreta hace que se puedan tener dudas en cuanto a la posibilidad de regular esta cuestión en dichas bases, máxime cuando las bases de ejecución del presupuesto tienen el carácter de reglamentación en el ámbito de la entidad local respecto a las disposiciones que regulan la gestión presupuestaria.

Adicionalmente a veces resulta necesario una regulación específica que permita efectuar ajustes o bajas contables que posibiliten un cierre contable con mayores garantías de cumplir los principios contables y presupuestarios establecidos.

Por todo ello se hace necesario habilitar mediante una norma específica la contabilización de gastos de un ejercicio durante el mes de enero del ejercicio siguiente, similar a la que existe a nivel del Estado.

II. ACTUACIONES SOBRE NORMATIVA PRESUPUESTARIA

Propuesta 2.1. *Modificar la Ley de Haciendas Locales eliminando la obligatoriedad de exposición pública a efectos de reclamaciones en los expedientes de ordenanzas fiscales, presupuestos, modificaciones presupuestarias aprobadas por el Pleno y Cuenta General.*

La regulación actual de la tramitación de los expedientes de ordenanzas fiscales, presupuestos, modificaciones presupuestarias aprobadas por el Pleno y aprobación de la cuenta general, supone una aprobación inicial, exposición pública a efectos de reclamaciones y posterior aprobación definitiva conllevan serios inconvenientes, que pasamos a resumir seguidamente.

Lentitud en la gestión, ya que los expedientes tras ser aprobados por el Pleno tardan en entrar en vigor, y en muchos casos la necesidad de que se realicen todos los trámites antes del

primero de enero conllevan en el caso de las modificaciones presupuestarias de Pleno, que de hecho no se puedan realizar a partir de mediados de noviembre, ya que plantea inseguridad jurídica porque en muchos casos el fin del periodo de reclamaciones coincide con el ejercicio siguiente.

En el caso de las ordenanzas fiscales, supone que el debate sobre los ingresos se realice de forma separada del debate sobre gastos, lo que impide un debate global sobre los presupuestos municipales, en el que se pueda vislumbrar en un presupuesto equilibrado las consecuencias de recortes en la presión fiscal sobre los gastos a presupuestar.

Por otra parte, los plazos de exposición son largos y diferentes en cada expediente: Ordenanzas Fiscales (mínimo de 30 días); Presupuesto y Modificaciones (15 días); Cuenta General (15 + 8 días), que no se comprende muy bien el porqué de esta diferenciación si en todos los expedientes se pretende el mismo objetivo de dar a conocer a los ciudadanos el contenido de los expedientes.

Se ha de tener en cuenta que en el ámbito local la normativa reguladora de todas estas cuestiones tiene el mismo carácter que en el ámbito del Estado o de las Comunidades Autónomas, y no se explica que deba existir una garantía extraordinaria de publicidad en el caso de la Administración Local. En todo caso si se lleva a cabo esta reforma la garantía de los ciudadanos continua en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa en el caso de lesión de intereses de los ciudadanos.

En el caso de las ordenanzas fiscales resulta más evidente, pues en los sucesivos ejercicios no existe en muchos casos otra modificación que la actualización de los tipos impositivos al I.P.C., con lo cual todo lo que es el cuerpo tributario permanece inalterable.

En resumen resultaría apropiado eliminar la obligatoriedad de exposición pública de los expedientes de ordenanzas fiscales cuando se refiera a una actualización de los tipos exclusivamente, y la aprobación unitaria de ordenanzas fiscales y presupuestos municipales, a fin de que exista un debate global sobre la política fiscal y de gastos municipales.

Se propone, pues, que se estudien estos inconvenientes, con la preocupación de buscar soluciones sin perjuicio de habilitar los procedimientos necesarios para que los derechos y garantías de los ciudadanos no se vean conculcados.

Propuesta 2.2. *Modificar el artículo 127 de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local incluyendo como competencia delegable de la Junta de Gobierno Local la aprobación de las modificaciones presupuestarias, excepto los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito que corresponderán al Pleno.*

La comparación de los actuales artículos 22 y 123 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local está planteando problemas de interpretación en relación con el órgano com-

petente para la aprobación de las modificaciones presupuestarias, ya que algunas interpretaciones señalan que en los municipios de gran población las modificaciones presupuestarias han dejado de ser competencia del Pleno, en tanto que otras, por el contrario, pretenden que nada ha cambiado porque con la redacción actual continúan con plena vigencia la Ley 39/1988 y el Real Decreto 500/ 1990, que atribuye al Pleno la capacidad para decidir a través de las Bases de Ejecución del Presupuesto el órgano competente para su aprobación.

Se trata por tanto de aclarar la normativa que regula esta materia con objeto de evitar interpretaciones sobre cual es el órgano competente para la aprobación de las modificaciones presupuestarias por las distintas corporaciones tras la aprobación de la Ley 57/2003.

Por otra parte se ha de tener en cuenta que el órgano gestor debe tener la potestad sobre todos aquellos instrumentos de gestión necesarios para prestar mejor los servicios, como puede ser el caso de modificaciones presupuestarias, que sin alterar los objetivos del presupuesto aprobado solo pretenden adaptarse a la realidad de gestión de los servicios, dejando en el ámbito del Pleno las alteraciones en el presupuesto aprobado, como pueden ser los casos de créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

Propuesta 2.3. *Modificar el artículo 123 de la Ley 7/1985, Reguladora de Bases del Régimen Local, trasladando la competencia para aprobación de la Cuenta General a la Junta de Gobierno Local, y establecer una nueva competencia en el Pleno de aprobación de una memoria de gestión en el marco del debate del estado de la ciudad.*

Con la normativa actual, Artículo 123 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local, el órgano competente para la aprobación de la Cuenta General es el Pleno del Ayuntamiento, y teniendo en cuenta que este estado contable sólo trata de mostrar la situación económico-patrimonial de la entidad según la actuación realizada en el ejercicio anterior, no tiene sentido que se debata en un marco político como es el caso del Pleno.

Por otra parte, la Cuenta General es un documento técnico determinado en todos sus puntos por la normativa contable y presupuestaria, por lo que no caben elementos de debate más allá de los argumentos técnicos en cuanto a la aplicación de un criterio sobre otro. Asimismo, en municipios con Gobierno en minoría, la Cuenta General se convierte, en muchos casos, aún con informe favorable del interventor, en un elemento más del debate político sin que resulte favorablemente informada por los grupos de la oposición en la Comisión Especial de Cuentas ni aprobada en el Pleno, ya que no se sienten responsables de la actividad que muestra la misma: se trata simplemente de no aprobar la propuestas que realiza el equipo de gobierno.

Por ello, se considera muy conveniente sacar del debate político este elemento técnico que nada aporta al mismo. En todo caso, y para no hurtar del conocimiento la información que aporta la misma, se podría obligar al equipo de gobierno a incluir dentro del debate del estado de la ciudad una memoria de gestión basada en dicha cuenta general, al objeto de que exista un verdadero debate político sobre la gestión realizada por el equipo de gobierno.

Propuesta 2.4. *Modificar la Ley de Haciendas Locales para establecer la competencia de aprobación de las operaciones de crédito previstas en el presupuesto y las de tesorería en la Junta de Gobierno Local.*

El Art. 22 de la Ley 7/85 señala que corresponderá al Pleno la aprobación de las operaciones de crédito que superen el 10 % de los recursos ordinarios del presupuesto o el 15 % de los ingresos corrientes liquidados del ejercicio anterior. Tanto en uno como en otro caso con esta normativa se produce una falta de agilidad en la aprobación si se superan los límites citados.

Esta falta de agilidad no se justifica en el caso de que la operación de crédito se encuentre previamente recogida en el presupuesto, ya que el Pleno se ha pronunciado sobre la misma con su aprobación, por lo que no tiene sentido un segundo debate para aprobar cada una de las citadas operaciones, máxime cuando dicho debate se produce en un contexto muy diferente de aprobación global del presupuesto.

Por tanto resulta conveniente la aprobación en la Junta de Gobierno Local de cualquier operación de crédito que figure prevista en el presupuesto aprobado, regulando en las Bases de Ejecución del Presupuesto el procedimiento para su aprobación, a fin de que por el Pleno se establezcan los límites y condiciones en que se ha de realizar cada operación.

Respecto a las operaciones de tesorería, únicamente debería exigirse que se regulen en las Bases de Ejecución del Presupuesto, ya que se trata de operaciones transitorias de financiación para cubrir los déficits que la gestión financiera de la entidad conlleva ante las diferencias temporales que se producen entre los flujos de ingresos y gastos. Lógicamente en este caso las bases de ejecución del presupuesto deben recoger los mecanismos adecuados para que las operaciones de tesorería no se conviertan en operaciones de préstamo encubiertas.

Propuesta 2.5. *Modificar la Ley de Haciendas Locales, estableciendo la excepción de concertar operaciones de préstamo con un máximo de cuatro años para financiar gasto corriente derivado de resoluciones judiciales firmes.*

Según la legislación vigente, la Corporación tiene tres meses para habilitar crédito, una vez se haya producido una sentencia condenatoria firme, para hacer frente a las indemnizaciones que de ella se deriven. Pero este imperativo legal se puede encontrar con el impedimento, según sea la situación de la entidad, de que no resulte posible habilitar el crédito salvo una vez cumplidos los trámites necesarios que permitan un equilibrio financiero en la misma. Es decir, una vez aprobado un plan financiero, ya que en otro caso se puede llegar a un incumplimiento de la Ley de Estabilidad Presupuetaria.

Por ello, y considerando como más plausible establecer una solución que permita a las Entidades Locales no romper el equilibrio financiero con la operación, e independientemente de que pueda exigirse la presentación de un plan de saneamiento por producir un incumplimiento la ley de Estabilidad, se considera conveniente, de manera excepcional en el supuesto de necesitar respon-

der al cumplimiento de una sentencia judicial firme, establecer la posibilidad de tramitar operaciones de préstamo para financiar gasto corriente, desligándolo del mandato de la Corporación, pero manteniendo el horizonte temporal máximo en cuatro años desde su concesión.

Con esta propuesta se permitiría cumplir la normativa de forma real, ya que en la práctica resulta imposible su cumplimiento sin detrimento de los servicios que presta la entidad.

III. REGULACIÓN DEL GRUPO CONSOLIDADO LOCAL

Propuesta 3.1 *Modificar el artículo 209 de la Ley de Haciendas Locales, añadiendo el siguiente redactado: " La consolidación se efectuará de acuerdo con las normas que se dicten reglamentariamente, incluyendo las sociedades mercantiles participadas.*

La necesidad de establecer una normativa específica sobre consolidación económico-financiera en el ámbito de la Administración Local viene dada por la diversidad de entidades que han creado éstas como instrumentos de gestión de los servicios públicos que prestan, lo que hace necesario agrupar la actividad económico financiera de las Entidades Locales a nivel de grupo al objeto de conocer la verdadera realidad de la situación económico-financiera y patrimonial de estas entidades.

Actualmente se encuentra regulada la consolidación presupuestaria en el Real Decreto 500/90, artículos 115 a 118, pero no existe ninguna referencia a la consolidación contable o de ejecución de la actividad realizada, por lo que aunque se puede tener una visión global de las previsiones de la entidad en el momento de aprobación del presupuesto, no se tiene esa misma visión en lo que es la ejecución del mismo. Se ha de añadir que la normativa actual de consolidación es muy parca e incompleta, lo que produce que cada entidad esté aplicando dicha normativa con criterios diferentes.

La situación actual, es por tanto, en ausencia de criterios uniformes para la consolidación presupuestaria, no se realiza en absoluto consolidación contable al no existir norma que lo regule.

La propuesta que se hace pretende la realización de una norma reglamentaria que establezca la metodología de consolidación tanto a nivel presupuestario como contable, y para ello se cuenta con la experiencia de la consolidación de grupos empresariales en los que existe normativa específica, que permitiría trabajar en una norma propia con las adaptaciones pertinentes.

Propuesta 3.2 *Modificar el artículo 212 punto 2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, estableciendo como fecha límite para formar la Cuenta General el 15 de julio.*

La normativa actual establece como fecha límite para formar la Cuenta General el 1 de junio, al objeto de que sea informada por la Comisión Especial de Cuentas de la Entidad Local, según

dispone el artículo 212 del RDL 2/2004. En los municipios con empresas públicas, que tienen obligación de consolidar, la normativa mercantil establece como límite para la aprobación de cuentas el 30 de junio de cada año.

Esta incongruencia de fechas supone en muchos casos problemas para el cumplimiento de la normativa, por lo que resulta necesario establecer una fecha que permita el cumplimiento de la legislación mercantil por las empresas municipales y que, al mismo tiempo, permita la formación de la Cuenta General por la intervención municipal. Se propone por tanto establecer la fecha del 15 de julio como fecha que puede compatibilizar ambas obligaciones y permite un tiempo para que por los servicios técnicos municipales se pueda formular la Cuenta General.

Propuesta 3.3. *Modificar el artículo 85 de la Ley 7/1985 en los apartados siguientes, y con la redacción que asimismo se propone.*

Artículo 85 bis 1.c): *"En los Organismos Autónomos Locales existirá un Consejo Rector, cuya composición se determinará en sus Estatutos, y cuya designación será competencia de la Junta de Gobierno Local".*

Artículo 85 bis 1.d): *En las Entidades Públicas Empresariales existirá un Consejo de Administración, cuya composición se determinará en sus Estatutos, y cuya designación será competencia de la Junta de Gobierno Local....."*

Artículo 85 ter 3.: Los Estatutos determinarán el funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas. La designación de los miembros del Consejo de Administración será competencia de la Junta de Gobierno Local.

De conformidad con los artículos 85 bis y 85 ter de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los Estatutos de los Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales y Sociedades Públicas, determinarán la composición y designación de sus respectivos miembros.

Además, los Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales deben adscribirse a una Concejalía, Área o equivalente, la cual, de conformidad con el Artículo 85 bis de la Ley 7/1985, realizará controles específicos sobre gastos de personal, recursos humanos etc. y autorizará determinados contratos.

Se ha de tener en cuenta que la creación de órganos y entidades para la gestión de servicios públicos es una forma más de gestionar éstos. En la línea de la reforma realizada para las ciudades de gran población, los órganos de dirección de dichas entidades forman parte de la responsabilidad del Gobierno de la entidad por lo que no resulta apropiado que por el Pleno se continúe con atribuciones ejecutivas que, en realidad, corresponden a la Junta de Gobierno Local.

Por otra parte, resulta difícil para los miembros nombrados por el Pleno que no forman parte del Gobierno municipal decidir sobre asuntos ejecutivos en dichas entidades y responsabilizarse de una gestión de la que no son partícipes, por lo que su labor es únicamente de control. Además, esta situación puede llevar a producir conflictos que impidan el normal funcionamiento de las citadas entidades.

Propuesta 3.4. *Modificar la Ley de Haciendas Locales, estableciendo la creación de una base de datos de información económico-financiera de las Entidades Locales en el Ministerio de Economía y Hacienda.*

El Artículo 169.4 y 193.5 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, obligan a enviar al Estado y Comunidad Autónoma copia de los presupuestos y de la liquidación de las Entidades Locales.

Esto supone preparar una documentación voluminosa, exigiéndose posteriormente tanto por la Comunidad Autónoma como por el Estado nueva documentación adaptada a los modelos que tienen establecidos, produciéndose de hecho una duplicidad en el suministro de la información. La conclusión lógica es que la información voluminosa y oficial que se envía no es utilizada para realizar el trabajo de control de las citadas administraciones, sino que es archivada sin más uso.

Hay que resaltar que la información oficial para el control del tribunal de cuentas se encuentra siempre a disposición de los citados organismos en la propia entidad local, por lo que sería suficiente con enviar la información adaptada a los requerimientos de cada una de las Administraciones en una base de datos única que podría estar radicada en el Ministerio de Economía y Hacienda.

Por otra parte no existe un acceso de las Entidades Locales a la información agregada que ellas mismas generan, a pesar de que sería de gran utilidad para realizar estudios sobre diversas materias, necesarios para la toma de decisiones de los Gobiernos locales. Por ello, en el caso de crearse la citada base de datos, sería imperativo que la misma estuviera accesible para las Entidades Locales que lo solicitaran.

Propuesta 3.5. *Añadir al final del artículo 2.1.d) el de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria lo siguiente: "... Entendiéndose como tales, los ingresos, cualesquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de la entrega de bienes o la prestación de servicios".*

Se trata de aclarar el término "ingresos comerciales" a los efectos de incluir los Organismos Autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades públicas en el grupo "Administración" establecido en la Ley 18/ 2001, General de Estabilidad Presupuestaria, ya que existen dudas sobre la consideración de las transferencias de la Entidad Local a sus Organismos Autónomos o empresas municipales para cubrir pérdidas generadas por la actividad, sobre todo

cuando estas son permanentes y se realizan para el mantenimiento del servicio, al estar los ingresos comerciales por debajo de su coste. Se trata de aclarar que en ningún caso se pueden considerar estas transferencias como facturaciones a la propia Entidad Local, que conllevarían el recargo del correspondiente impuesto sobre el valor añadido.

Además existen Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales y Sociedades Públicas que reciben subvenciones de la Unión Europea (Ej. Fomento del Empleo), Estado, Comunidades Autónomas o Diputaciones (Ej. Actividades Deportivas), que también suscitan dudas sobre si las citadas subvenciones deben considerarse asimismo como ingresos comerciales.

Para asentar aún más este principio de que las transferencias para cubrir déficit de explotación de los servicios públicos no deben considerarse, en ningún caso, facturaciones de la empresas municipales a la propia entidad local. Sería conveniente asimismo modificar la Ley del IVA para que no se consideren sujetas a este impuesto este tipo de transferencias.

Propuesta 3.6. Modificación de la Ley de Contratos para adaptarla a la Ley de Sociedades Anónimas contemplando la realización de contratos de consultoría y asistencia con empresas colaboradoras en temas de auditoría por parte de la Entidad Local.

Actualmente la contratación por parte del Ayuntamiento de dichas entidades colaboradoras, en cuanto desarrollo del plan de auditorías y actuaciones de control financiero que el Ayuntamiento Pleno hubiere aprobado, y en la parte referente a empresas mercantiles, y la inscripción en el Registro Mercantil, genera disfunciones entre la legislación de la Ley de Contratos y la de Sociedades Anónimas.

Habida cuenta de la tendencia cada vez mas generalizada de la utilización de entidades colaboradoras con la Intervención General, en el ejercicio de sus funciones, para la realización de auditorías de diferentes tipos, se hace necesario que las vigentes Ley de Sociedades Anónimas y Ley de Contratos del Estado sean coincidentes, al objeto de posibilitar dichos contratos, y que permita en su conjunto el desarrollo del Plan de Auditorías y actuaciones de control financiero aprobado por el Ayuntamiento Pleno.

Existe una discordancia entre el contrato para la realización de una auditoría (consultorías y asistencia técnica que según el artículo 198 del TR de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas tiene una duración máxima de dos años prorrogable a dos más) aplicables también a las sociedades mercantiles, locales según el Art. 85 de la LBRL y el plazo de duración del nombramiento del auditor que según la normativa mercantil (Ley de Sociedades Anónimas art. 204 redacción Ley 2/ 1995; arts. 210.1; 212.2 y Reglamento del Registro Mercantil, art. 350), se fija en un mínimo de 3 años.

Para evitar esta discordancia se podría introducir una Disposición Transitoria en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Publicas que posibilite la contratación de entidades colaboradoras para la realización de auditorías conforme al plazo general regulado en el artículo 198, permitiendo que éste se adapte al previsto por la Ley de Sociedades Anónimas.

IV. CONTROL INTERNO EN LA JUNTA DE GOBIERNO

Propuesta 4.1. *Modificar el artículo 218 y 219 del R.D.L. 2/2004 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales para establecer la competencia del control interno en la Junta de Gobierno Local.*

El órgano de intervención tiene que elevar al Pleno informe de todas las resoluciones adoptadas por el presidente de la entidad local contrarias a los reparos efectuados y presentar un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos. Por otro lado, los órganos de control interno que realicen fiscalizaciones con posterioridad deberán emitir informe al Pleno.

En los casos en los que la fiscalización sea obligatoria y ésta se haya omitido, la resolución de dicha omisión y/o la convalidación del gasto derivado de la misma, en la mayoría de los casos corresponde al Pleno

Los informes del órgano de control interno se convierten en un elemento de crispación y no en lo que debería ser parte de su objetivo principal, como es detectar disfunciones y procedimientos no correctos y acabar proponiendo las medidas de mejora que eviten que se puedan continuar produciendo, constituyéndose en un elemento de utilización política.

Esta utilización suele impedir que los informes puedan ser un elemento permanente de mejora de la gestión para los responsables políticos y los gestores y una reflexión sobre las posibles medidas a adoptar, como garantía en la toma de decisiones. Por otro lado, desde los principios inspiradores de la nueva Ley de Modernización, supone una falta de adaptación a la nueva realidad que establece las competencias ejecutivas en la Junta de Gobierno Local para las grandes ciudades, por lo que los informes que antes se remitían al Pleno deben emitirse ante este órgano como competente en la gestión de los gastos.

La modificación que se propone, afectaría al artículo 218 del RDL 2/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, residenciando en la Junta de Gobierno Local:

- La dación de cuentas de las resoluciones adoptadas por el presidente de la entidad local contrarias a los reparos efectuados por el órgano interventor.
- Los informes con los resúmenes de las principales anomalías en materia de ingresos

Asimismo se modificaría el artículo 219.3.2, determinando la Junta de Gobierno Local como órgano receptor de los informes realizados por el órgano de control interno derivados de fiscalizaciones "a posteriori".

En definitiva se trata de definir como órgano competente para la recepción de los informes de auditoría del órgano de control interno, objetiva y subjetivamente, ya sea financiera, de cumplimiento o de cualquier otra, y ya se refiera a Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales, Sociedades Mercantiles, o servicios prestados en régimen de gestión indirecta, a la Junta de Gobierno Local.

Adicionalmente, se debería también definir como órgano competente a la Junta de Gobierno Local para la aprobación de las convalidaciones de gastos en las que exista consignación presupuestaria, al objeto de clarificar las dudas interpretativas que suscita esta materia.

Con esta modificación del sistema de control interno, con una fiscalización de requisitos básicos, establecida a partir de unos mínimos (Ley General Presupuestaria), y un informe posterior dirigido a la Junta de Gobierno Local, se adaptaría la normativa local a la normativa de la Ley General Presupuestaria con las posibilidades de desarrollo de la misma, derivada de su capacidad reglamentaria.

Todo ello independientemente de que sea obligatorio acompañar a la Cuenta General, tantos Anexos como informes de fiscalización a "posteriori", informes de control financiero sean necesarios, así como la dación de cuentas derivada de la modificación del artículo 218 del RDL 2/2004, al objeto de que este órgano cumpla sus funciones de control de la actuación del gobierno local.

En este sentido, cabe señalar la posición de los expertos que abogan por el mantenimiento de los informes ante el Pleno, como órgano de participación y control político. En todo caso, esta propuesta merece ser tomada en consideración en un eventual estudio de profundización más detallado.

Capítulo 10:

LEY DE MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

El grupo de trabajo de gestión ha realizado diversas propuestas relacionadas con la Ley de Modernización y otras normas concordantes del Gobierno local tendentes todas ellas a reducir su carácter imperativo en algunos puntos y excesivamente normalizador, desde el punto de vista de la autonomía local. En base a estos criterios se formulan las siguientes preguntas.

Propuesta 1. *Eliminar incongruencias en la Ley de Modernización del Gobierno local sobre sus principios inspiradores.*

En efecto, la redacción dada a diversos artículos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno del Gobierno Local, por su carácter imperativo y normalizador, supone una reglamentación excesiva de la normativa de gestión del gobierno local para la grandes ciudades, alejándose por tanto de los principios inspiradores de la propia ley.

Entre otros podemos citar los siguientes: la obligatoriedad de crear distritos, la determinación de los órganos de gestión económica financiera, o la reglamentación en cuanto a los titulares que han de ocupar determinados órganos directivos.

Por ello se propone modificar los artículos de la Ley 57/2003, en el Título X, que refiriéndose a la gestión de las grandes ciudades tengan carácter imperativo pasando a tener un carácter potestativo, a regular por el Pleno de la Entidad Local, en base a su capacidad de autoorganización.

Propuesta 2. *Modificar el párrafo h) del artículo 29.2 de la Ley 30/1984 de medidas para la reforma de la Función Pública sobre situación de servicios especiales, quedando con el siguiente redactado: "Cuando se desempeñen cargos electivos retribuidos y de dedicación exclusiva en las entidades locales, cuando se desempeñen responsabilidades en órganos superiores y directivos municipales y cuando se desempeñen responsabilidades como miembros de los órganos locales para el conocimiento y la resolución de las reclamaciones económico- administrativas retribuidas y de dedicación exclusiva, excepto los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, cuando desempeñen puestos reservados a ellos, los cuales se regirán por su normativa específica, quedando en situación de servicio activo".*

De conformidad con el párrafo h) del Artículo 29.2 de la Ley 30/ 1984, tras la modificación realizada por la Ley 57/ 2003, de medidas para la modernización del gobierno local, sólo es posible que el Órgano para el conocimiento y resolución de las reclamaciones económico-adminis-

trativas tenga funcionarios en régimen de dedicación exclusiva, quedando, en consecuencia, en su puesto de origen en situación de Servicios Especiales.

El establecimiento de este régimen especial no se comprende máxime cuando se ha excluido del mismo a los funcionarios locales de habilitación de carácter nacional, se comprende que a igual puesto a desempeñar debe existir la misma dedicación cualquiera que sea el cuerpo, escala o grupo de partida.

Propuesta 3. *Modificar el apartado 1 del artículo 128 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, con la siguiente redacción: "Los Ayuntamientos podrán crear Distritos....".*

Añadir un apartado 4 al artículo 128 de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local con la siguiente redacción: 4. En el caso de que se establezcan en la división distrital delimitaciones territoriales menores, el Alcalde podrá nombrar un delegado entre los vecinos de dicha delimitación. En el ámbito de su delimitación territorial tendrán la consideración de órgano al que podrá delegar el Concejal que ostente la presidencia del Distrito las competencias que él mismo tenga asignadas".

La necesidad de acercar la Administración a los ciudadanos, descentralizando la gestión, sólo resulta posible ampliando en las grandes ciudades el número de gestores públicos que, aunque no hayan sido elegidos, puedan ser representativos de la opción política que tenga la responsabilidad de gobierno, mediante el compromiso político con la Alcaldía.

En la actualidad, mediante la regulación del artículo 122 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales se permite el nombramiento de representantes de la Alcaldía en los núcleos de población separados del casco urbano, que tan solo tienen funciones representativas en dicho territorio.

Por ello resulta necesario el reconocimiento de la figura de "Delegado No Electo" para funciones en el territorio, sobre todo en municipios con un territorio amplio y diversos núcleos de población menores separados del casco urbano.

Capítulo II: GESTIÓN CATASTRAL Y OTROS ASPECTOS

La mayor capacidad de gestión de las grandes ciudades, y su necesidad de buscar financiación para sufragar los mayores gastos de implantación de nuevos servicios, ha llevado a muchos Ayuntamientos a asumir funciones y a dedicar recursos a la gestión catastral, que en realidad compete al Ministerio de Hacienda.

Esta situación nos hace pensar que lo más conveniente para aquellas Administraciones Locales que tienen una alta capacidad de gestión, como es el caso de las grandes ciudades, es realizar la gestión catastral por sí mismas, lo que les dará mayor eficacia y eficiencia. Los posibles inconvenientes que puedan surgir en cuanto a los mayores costes que deben soportar por esta gestión podrían ser compensados con la financiación correspondiente dentro del sistema general.

Transitoriamente, sería necesario fomentar la posibilidad de establecer convenios con la Dirección General del Catastro, incluyendo la gestión de la Inspección, ya que con los convenios firmados hasta la fecha se pueden modificar los titulares y efectuar expedientes mediante impreso 902: agrupaciones y segregaciones de fincas y locales, obras de nueva construcción, divisiones horizontales, reparcelaciones etc., y también se puede colaborar en materia de Inspección, pero no contemplan la resolución de recursos y reclamaciones, ni tampoco el envío telemático de los formatos de intercambio FINURB, FXCUI, VARPAD, etc.

Propuesta I. Modificar la Ley de Haciendas Locales estableciendo la Gestión Catastral Integral para las Grandes Ciudades.

Esta propuesta ha sido formulada por la Comisión Técnica de Cooperación Catastral y la Dirección General del Catastro. El traspaso de competencias en cuanto a la gestión catastral integral se tendría que realizar de forma voluntaria a las grandes ciudades previa petición, con la obligación de enviar en los plazos requeridos la información necesaria para formar las bases catastrales a nivel autonómico y estatal.

Para los municipios que no asuman la gestión catastral integral, cabría complementar los convenios a suscribir con el catastro, incluyendo los recursos y reclamaciones, de tal modo que los Ayuntamientos hagan las propuestas de resolución y la información se pueda intercambiar mediante el formato correspondiente de FINURB y FXCUI.

Adicionalmente, sería conveniente preparar el sistema informático para que se pueda enviar telemáticamente la información FINURB, VARPAD y FXCUI y las validaciones sean devueltas por el mismo proceso hasta la validación definitiva. Una vez validado se remitirá la documentación para su comprobación si es el caso y realizado este proceso se enviará al Ayuntamiento por el mismo procedimiento el FINURB y VARPAD para la carga de valores.

En materia de recursos y reclamaciones, existe formato de intercambio, y las modificaciones que se efectúan deben intercambiarse en formato papel, por lo que pueden producirse errores en la introducción de datos por parte de la Gerencia.

En cuanto al tema de enviar la información telemática se plantea el problema de tener que ir a la Gerencia y entregar el formato, a la vez que hay que efectuar este proceso hasta que los formatos están correctamente validados.

Variación tasas y precios públicos de servicios locales mediante índices de actualización

El juego del artículo 25 del Texto Refundido de la Ley de las Haciendas Locales con el artículo 20 de la Ley de Tasas y Precios Públicos, conlleva que la modificación de las tasas ya impuestas y ordenadas exija un estudio económico financiero que dé amparo a la modificación.

Esta situación provoca problemas porque la evolución de los costes así como su necesaria actualización a los índices de precios al consumo, o a otros parámetros de actualización, conlleva una modificación de las tasas en cada ejercicio, modificación que exige un reestudio de ingresos y gastos.

Propuesta 2. Modificación del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales estableciendo la variación de las tasas por prestación de servicios y utilización del dominio público mediante la aplicación de índices de actualización

Modificar el artículo 25 conforme a la siguiente redacción: "No serán precisos estos estudios en los supuestos de variación de los tipos, mediante la aplicación de índices de actualización legalmente reconocidos y formulados por entidades públicas."

Capítulo 12: ÁREAS METROPOLITANAS

La evolución de la estructura del sistema económico, el desarrollo de la economía en general, produce la aglomeración de la población y de los flujos económicos en áreas que superan el ámbito administrativo del municipio “central”. Esta discordancia entre la realidad socioeconómica y la división administrativa genera disfunciones graves en la ordenación del territorio y en la prestación de servicios. Y tiene consecuencias en una prestación ineficiente de aquellos servicios que son básicos y algunos obligatorios según la ley.

Junto a la diferenciación del lugar de trabajo y de residencia se produce también la separación entre el espacio residencial y los lugares de consumo y de ocio. Estas situaciones acostumbran a crear en las ciudades centrales unos gastos de capitalidad o de centralidad que no son satisfechos con el sistema tributario local actualmente vigente; a la vez los otros municipios integrantes del área metropolitana tienen una base fiscal débil.

La no coincidencia entre el territorio donde se realiza la actividad económica real y las fronteras administrativas tiene además el problema legal de las competencias repartidas entre la administración central y la administración autonómica. Mientras la primera puede regular la financiación de las ciudades, la creación de las áreas metropolitanas y su organización corresponden a las Comunidades Autónomas, generándose de esta forma un problema cuya solución sólo es posible a partir de acuerdos entre las tres Administraciones capaces de crear conjuntamente instituciones que sean agentes y promotoras de la prestación de servicios.

Estas líneas de planteamiento general se refieren fundamentalmente a las áreas de influencia o áreas metropolitanas. En definitiva, a aquellos territorios que tienen un ámbito superior al del municipio central y que en su conjunto forman una unidad económica o de residencia-trabajo.

1. La importancia de las Áreas Metropolitanas

La metrópolis, al contrario que la ciudad, no posee una institución política. La resolución de los problemas a los que debe enfrentarse se realiza mediante negociaciones múltiples entre los protagonistas. La fragmentación espacial e institucional ralentiza y entorpece las inversiones públicas y privadas. Una política dedicada a mejorar el gobierno de estas áreas metropolitanas es positiva.

No cabe duda, además, de que el establecimiento de áreas metropolitanas genera economías de escala y propician mejoras de gestión, incrementando la eficiencia del empleo de recursos en la prestación de servicios públicos de calidad. Sin embargo, las tensiones políticas entre Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales y Municipios (incluso entre municipios de diferentes tipologías) constituyen un contrapunto a su creación y explica en parte que hoy no existan en España Áreas Metropolitanas.

Se considera que en la Unión Europea existen unas 50 espacios metropolitanos de más de un millón de habitantes. En España, seis aglomeraciones de este tipo superan o están muy cerca del millón de habitantes (Barcelona, Bilbao, Madrid, Málaga, Valencia y Sevilla). Además, en torno a los municipios centrales de numerosas provincias españolas, han surgido en los últimos años espacios metropolitanos de menor volumen poblacional.

El análisis de este tipo de áreas urbanas, las aglomeraciones metropolitanas, no ha sido objeto de tratamiento en la reciente legislación sobre las grandes ciudades. Tampoco desde la FEMP se han hecho planteamientos sobre estos aspectos supramunicipales.

Existe una tendencia innegable a reconocer la necesidad de una gestión integrada de las áreas metropolitanas para el bienestar y la prosperidad de los ciudadanos y de las empresas. En definitiva, todas las cuestiones sociales, urbanísticas que se pueden definir en las grandes ciudades son también patrimonio de las áreas metropolitanas. De hecho, frecuentemente, las áreas metropolitanas son la ciudad real, mucho más real que las ciudades en que se dividen administrativamente.

Es preciso abordar un plan estratégico que ponga de relieve los puntos fuertes y débiles del área en cuestión. Este plan dará lugar a los acuerdos institucionales necesarios para diseñar la organización y las estrategias que deben implementarse. Se necesita de un fuerte liderazgo político que pilote las acciones para llevar a cabo las conclusiones y recomendaciones del plan estratégico del área metropolitana.

Servicios que en principio parece eficiente gestionar en el ámbito metropolitano:

- Transporte
- Tratamiento de residuos sólidos.
- Servicio de agua.
- Medio ambiente en general
- Vivienda
- Urbanismo

Junto a estos servicios más clásicos en estos momentos habría que considerar:

- Atención social.
- Inmigración
- Seguridad y prevención

2. Formas de organización

Como se ha dicho anteriormente la competencia para la creación de áreas metropolitanas corresponde a las Comunidades Autónomas, y por tanto la norma que las cree debe ser una norma consensuada con todos los municipios que forman el territorio en el cual el área metropolitana va a gestionar servicios. A partir de aquí en cada comunidad pueden decidirse formas

de organización distintas, por lo que los puntos siguientes sólo tienen el valor de ser sugerencias generales.

- En primer lugar, hay que optar entre la creación de un órgano simplemente prestador de servicios, o la de un órgano territorial, que de alguna manera asuma la representación general de las colectividades integradas en los territorios. En el primer caso, la ventaja de este tipo de organización residirá en que es posible una mayor simplificación de las estructuras organizativas, con la desventaja de una más difícil coordinación política. En el segundo caso, ventajas y desventajas se intercambian.
- Como criterio general y cualquiera que sea la forma institucional adoptada, será necesario que la gestión de los distintos servicios sea empresarial, que pueda gestionarse por resultados. Esta es una recomendación general utilizable en cualquier administración, pero parece oportuno mencionarla aquí, ya que al tratarse de servicios que se prestan en más de un municipio, al crear una gestión única pueden existir fricciones.

3. Formas de financiación

- El artículo 153 del Real Decreto Legislativo 2/2004 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales define los recursos de las áreas metropolitanas de la siguiente forma:
 1. Las áreas metropolitanas podrán contar con los siguientes recursos:
 - a) Las áreas metropolitanas podrán establecer un recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles sitios en el territorio de la entidad. Dicho recargo se exigirá a los mismos sujetos pasivos y en los mismos casos contemplados en la normativa reguladora de este impuesto, y consistirá en un porcentaje único que recaerá sobre la base imponible de éste, y su tipo no podrá ser superior al 0,2 por ciento.
 - b) Las subvenciones de carácter finalista que se podrán fijar en los Presupuestos Generales del Estado para la financiación de aquellos servicios específicos que constituyan el objeto de las áreas metropolitanas, en su cuantía, perceptor y forma de distribución se determinan anualmente.
 2. Las leyes de las Comunidades Autónomas que, de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos, creen en su territorio áreas metropolitanas determinarán los recursos de sus respectivas haciendas de entre los enumerados en el párrafo a) del apartado anterior de este artículo y en el artículo 152.

En el artículo 152 se definen los recursos tributarios de las entidades supramunicipales de la siguiente forma:

Artículo 152. Ingresos tributarios.

1. Las comarcas, áreas metropolitanas, entidades municipales asociativas y demás entidades supramunicipales podrán establecer y exigir tasas, contribuciones especiales y precios públicos, de conformidad con lo previsto en sus respectivas normas de creación y en los términos establecidos en esta ley y disposiciones que la desarrollen.
2. El régimen financiero de las entidades supramunicipales no alterará el propio de los Ayuntamientos que las integren.

La ley enmarca claramente las distintas fuentes de financiación.

En primer lugar hay que hacer notar que es la ley de creación del área metropolitana por el Parlamento de la Comunidad Autónoma la que fijará y determinará cuales de las fuentes de financiación que prevé la ley reguladora se establecerán como fuentes del área creada.

Existe la posibilidad de arbitrar fuentes de financiación de carácter finalista contempladas en los Presupuestos Generales del Estado que, como es evidente, se determinarían a partir de negociaciones entre las dos o tres Administraciones que intervengan en la gestión de los servicios.

El único recurso de carácter impositivo que prevé la ley es el recargo sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles, que se establece como un porcentaje sobre la base imponible. En este punto, y en el caso de establecer el recargo, sería necesaria una modificación de los criterios que actualmente presiden las revisiones catastrales y hacer uso de la posibilidad, que la ley contempla pero no ha desarrollado, de realizar revisiones en el ámbito del área metropolitana de tal manera que el catastro se elaborara como catastro metropolitano. Esta es una necesidad ineludible desde el momento que, por las razones expuestas, el área metropolitana funciona como una unidad económica y, por lo tanto, es en el conjunto de este territorio donde se forman los precios de la vivienda. Sobre los criterios de gestión de este recargo nos remitimos a las propuestas que se hacen en los documentos de gestión.

Un último aspecto sobre las fuentes de financiación es la necesidad de considerar toda el área metropolitana como una única entidad en sustitución de los Ayuntamientos que la integran a efectos de la PIE (Participación en los Impuestos del Estado). Esto significa que la participación per cápita de los habitantes del área metropolitana será uniforme, similar a la correspondiente a un único municipio con población igual a la del área metropolitana y se equipará a los municipios de mayor población. Aquí también nos referimos a la propuesta de que esta participación sea real y no como actualmente, que está establecida en la ley para las ciudades de más de 75.000 habitantes. El incremento de participación constituirá un recurso de financiación para el Área Metropolitana. Lo mismo cabría considerar para las Mancomunidades Metropolitanas.

Propuestas:

1. Reconocimiento por parte de las CCAA de la existencia de Áreas Metropolitanas;
2. Incentivar desde las Comunidades Autónomas la constitución de Áreas Metropolitanas, así como de Mancomunidades de Municipios;
3. Buscar formulas de financiación a través de un Catastro metropolitano para la financiación del transporte público, conforme al Art. 153, del RD legislativo;
4. Considerar el conjunto de la población del área metropolitana como criterio para la participación en los ingresos del Estado;
5. Bases fiscales unitarias;
6. Compromisos de gestión en los servicios que se presten, que tiendan a la autosuficiencia financiera mediante tasas, precios públicos, etc...

Parte V:
Las administraciones locales
en España y en Europa

femp  

Esta parte consta de dos capítulos. En el Capítulo 13 se lleva a cabo un análisis estadístico comparado de la capacidad de gasto y de la estructura de ingresos de la Administración Local en los diferentes países de la UE. En el Capítulo 14 se realiza una descripción comparativa más cualitativa y detallada de la situación en Alemania, Dinamarca, Francia e Italia, que se nutre, fundamentalmente, de las contribuciones de expertos al Seminario Internacional organizado por la FEMP en mayo de 2005 y de estudios realizados tanto por el Consejo de Europa como por el Comité de las Regiones de la Unión Europea.

Debemos tener en cuenta que, como podemos ver en el cuadro del Anexo 2, III "Estructura territorial de los países de la UE", éstos reflejan una gran diversidad de sistemas políticos y de estructuras territoriales, amén de una disparidad notable en el tamaño mismo de los países. Conviene, no obstante, tener presente básicamente la diferencia que existe entre los países federales (Austria, Bélgica y Alemania), o "federalizantes", como España (las reformas que se vienen llevando a cabo en Italia están probablemente aproximando sus Regiones a nuestras Comunidades Autónomas), por una parte, y, por otra, los países sin regiones, o en los que éstas carecen de los poderes legislativos de las del primer grupo de países y se engloban generalmente en el concepto de "Corporaciones Locales".

Por ello, cuando se trata de analizar datos estadísticos de ingresos y gastos de las Administraciones públicas y, en particular, del "sector local", hay que tener en cuenta que las instituciones multilaterales (Fondo Monetario Internacional y EUROSTAT, fundamentalmente) proporcionan series homogéneas de datos estadísticos agregados con esas "características nacionales": en España, por ejemplo, las Corporaciones Locales comprenden los gobiernos de las Provincias, Islas y Municipios, mientras que en Francia o Italia, los datos agregan los presupuestos de Regiones, Provincias y Municipios.

El lector podrá constatar que este ejercicio comparativo muestra que, frente a una Administración Local fuerte y con gran capacidad de intervención en los países nórdicos y, muy especialmente, en Dinamarca, o incluso frente a países con una estructura territorial parecida a la de nuestro país, como Francia o Italia, las Corporaciones Locales españolas se encuentran entre las más débiles de Europa, en términos de capacidad de gasto por habitante. Y esta situación se produce cuando, en realidad, los municipios son, en todos los países sin excepción, la administración más antigua y más cercana a los ciudadanos y enfrentan problemas de características similares a la hora de proporcionar los servicios públicos básicos de los que son responsables.

Capítulo 13:

CAPACIDAD COMPARADA DE INTERVENCIÓN: FINANCIACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN EL GASTO

I. ALGUNOS DATOS PARA UNA APROXIMACIÓN COMPARATIVA DE LO LOCAL EN EUROPA

Presentamos, en primer lugar, algunos datos con objeto de establecer una síntesis inicial de la situación comparada de las Corporaciones Locales españolas en la Unión Europea (UE15). La tabla que se puede ver a continuación integra datos que entregan obligatoriamente los institutos nacionales de estadística a EUROSTAT, según norma SEC95.

Estos datos tienen sus inconvenientes, que intentaremos ir neutralizando en la medida de lo posible posteriormente. No obstante, también tienen un interés evidente: son datos oficiales, que obedecen a los criterios de una estructura común, de datos (des)agregados por subsectores Administración Central, Regional (o Estados Federados), Local y Administraciones de Seguridad Social, del conjunto del sector Administraciones Públicas. Son datos oficiales formados a partir de la definición oficial de Administración o Corporación Local propia de cada país.

1.1 La Administración Local española: un perfil débil en el conjunto de la UE

Así, la tabla visualiza una primera aproximación al perfil específico de la Administración Local española en el contexto europeo, poniendo en juego dos dimensiones fundamentales para comprender la capacidad de actuación comparada: la participación del gasto local en el conjunto del gasto público y la capacidad de gasto de las Corporaciones Locales.

La participación aquí contemplada se calcula poniendo en relación los gastos consolidados de la Administración Local y del conjunto de las Administraciones Públicas (columna "Participación"). Para la capacidad de gasto local, se parte de los presupuestos de gasto de las Corporaciones Locales, en la columna A, "gasto AA LL". En la columna del "Gasto/habitante" se observa el gasto total de la Administración Local por habitante (A/B, siendo B los habitantes). Finalmente, el "Gasto local/UE15" refleja la importancia relativa de la capacidad de gasto por habitante de cada país en relación al valor homólogo medio para la Unión Europea (igual a 100%).

Hemos podido así, siguiendo estos dos criterios y merced a estos ratios básicos, establecer también una comparación entre varios subgrupos de países. Ambos aspectos son interesantes y merecen ser considerados separadamente y también de manera conjunta, ya que puede haber una participación relativamente baja en el gasto total del conjunto de las Administraciones Públicas en determinados países y, al mismo tiempo, una capacidad de gasto por habitante relativamente alta.

Como vemos, las magnitudes globales de UE15 muestran una participación media ponderada del gasto local en el total del presupuesto de gastos consolidados de las Administraciones Públicas del 22,57 % (el porcentaje medio no ponderado sube a 24,06%). Además, observamos que el gasto medio local por habitante fue, en ese mismo ejercicio del año 2002, de 2.597,21 €.

Estas dos magnitudes nos permiten, observando los estadísticos homólogos en la línea correspondiente a España, comprobar que en ambos valores la posición del sector local de la Administración Pública española ocupa un lugar relativamente modesto, podríamos decir que exhibe un perfil bastante débil. En efecto, la participación del gasto local fue de 13,01 % en el total del gasto de las Administraciones Públicas españolas (frente al 22,57 % de media ponderada en la UE15 y al 24,06 de media no ponderada) y el gasto medio local en España por habitante supuso 1.045,70 € (frente a 2.597,21 en UE15), es decir, solamente un 40,3 % del nivel de gasto medio en Europa.

PARTICIPACIÓN COMPARADA DEL GASTO LOCAL EN UE15					
Gasto en 2002*	Participación %	A Gasto CC LL millones de euros	B Habitantes en millones	A/B Gasto (en euros)/hab.	Gasto local/ UE15
Alemania	14,44	154.920,00	82,44	1.879,18	72,4%
Francia	18,24	154.700,00	59,34	2.607,01	100,4%
Reino Unido	26,60	163.465,00	59,10	2.765,91	106,5%
Italia	29,62	185.370,00	57,80	3.207,09	123,5%
España	13,10	42.969,00	41,09	1.045,73	40,3%
Total 5 grandes países	20,53%	701.424,00	299,48	2.342,14	90,2%
Holanda	34,82	72.463,00	16,10	4.500,81	173,3 %
Suecia	45,58	66.010,00	8,90	7.416,88	285,6%
Dinamarca	56,50	60.047,00	5,38	11.161,15	429,7%
Finlandia	38,90	26.759,00	5,20	5.145,96	198,1 %
Total países nórdicos	42,84%	225.279,00	35,58	6.331,62	243,8%
Bélgica	13,30	17.187,00	10,30	1.668,60	64,2%
Austria	13,40	17.900,00	8,04	2.226,41	85,7%
Grecia	5,52	3.641,00	10,90	334,04	12,9%
Portugal	10,40	6.214,00	10,30	603,30	23,2%
Irlanda	26,00	11.210,00	3,90	2.874,36	110,7%
Luxemburgo	14,50	1.331,00	0,44	3.025,68	116,5%
Total resto países	13,17%	57.483,00	43,88	1.310,01	50,4%
Total ponderado UE15	22,57%	984.186,00	378,94	2.597,21	100,0%

* Datos extraídos de Eurostat, BdD NewCronos, tema 2, sector Administraciones Públicas. Los vacíos fueron completados por datos extraídos de los servicios de los institutos de estadística correspondientes.

Recordemos que la evolución del peso específico de la Administración Local en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas muestra un notable estancamiento. Lo cual significa que la descentralización del gasto, considerable en nuestro país, ha consistido básicamente en un proceso de traspaso de recursos de la Administración Central hacia las Comunidades Autónomas y no ha llegado, realmente, a las Corporaciones Locales. Evidentemente, han creci-

do los recursos totales puestos a disposición de las autoridades locales, como lo han hecho los recursos en general del conjunto de nuestras Administraciones Públicas. Un incremento debido al alza de la presión fiscal y del peso del gasto público en una economía que ha experimentado un fuerte crecimiento desde hace veinte años (los gastos del subsector local han pasado del 5,0 % del PIB en 1984 al 6,3 % en 1998, según cálculos del Ministerio de Economía y Hacienda), que ha redundado, consecuentemente, en una mayor capacidad de gasto de las Corporaciones Locales.

Pero sí ha habido un estancamiento en cuanto al peso específico del gasto de los Gobiernos Locales en el gasto total público consolidado. En efecto, la participación de la Administración Local, en el sentido anteriormente definido, se ha movido en el periodo que va desde 1984 hasta 1998, entre 10,2 %, en 1984, y 13,3 % en 1989 y 1990. Actualmente, después de situarse por debajo del 11,5 % en 1996 y 1997, ha ido remontando ligeramente cada año hasta el 13,10 % del 2002 y, según los correspondientes Proyectos de Presupuestos Generales del Estado, el 13,0 % de 2003, y el 13,1 % de 2004.

1.2 Una filosofía común en entornos diferentes

Evidentemente, los países de la Unión Europea constituyen un espacio heterogéneo por la acción de numerosos factores que contribuyen a configurar la función local en el conjunto de Administraciones Públicas de cada país: el tamaño poblacional y territorial, la diversidad de niveles administrativos existentes, los niveles de renta nacional y el peso del gasto de las Administraciones Públicas en la economía, vinculado a su vez al grado de presión fiscal global. Y, desde luego, la tradición histórica de cada país ha venido configurando, en cada caso, el encaje de las Corporaciones Locales en el entramado político-administrativo del Estado, no sólo por la distribución competencial cristalizada en los ordenamientos legales actuales, sino también por la dinámica de negociación y acuerdos existentes.

No obstante todo ello, los dos indicadores globales calculados siguen siendo muy significativos, ya que la filosofía básica de la Administración Local es fundamentalmente la misma en toda la UE. Se trata siempre de la Administración más próxima al ciudadano que, con vocación de afirmar su autonomía en la gestión de sus recursos al servicio de los intereses de la comunidad local, asume unas competencias que le dan una identidad semejante en toda Europa, forjada históricamente en torno a la gestión de la relación de proximidad entre población y territorio y completada por la producción de bienes comunitarios básicos y por servicios de promoción e inserción social y calidad de vida. La acción local se ha venido consolidando así como un elemento básico en el desarrollo del Estado de bienestar que caracteriza a las sociedades avanzadas, según el principio de subsidiariedad.

Las diferencias aparecen cuando se observa, por una parte, la importancia de los recursos disponibles para el desarrollo de la acción de los poderes locales en cada país y, por otra, cuando se comprueba la amplitud de las actuaciones que asume en cada caso la Administración Local, prolongando en mayor o menor medida, en más o menos ámbitos, la lógica básica mencionada. Estas diferencias permiten asumir con mayor o menor profundidad y coherencia la función local en las sociedades modernas.

El referente nórdico y de otros países medianos de la UE

En este sentido, el modelo de los países nórdicos ha llegado históricamente a un nivel muy alto en el proceso de incorporación a la gestión local de una gama amplia de servicios de protección, desarrollo social y bienestar de la comunidad, que influyen poderosamente en la calidad de vida cotidiana de los ciudadanos. Como puede verse en la tabla, hemos incluido en ese modelo a todos aquellos países en los que se comprueba una participación de la Administración Local en el gasto público total de más del 33 %: Holanda, Suecia, Dinamarca y Finlandia.

La capacidad de gasto por habitante es siempre muy alta en estos países, por encima de 4.500 €. El caso de Dinamarca es el más significativo de este modelo: la participación del gasto local es de 56,5 % y el monto por habitante de este gasto superó en el ejercicio 2002 los 11.000 €.

Si excluimos a los cinco grandes países, en el resto surgen situaciones heterogéneas. Irlanda emerge como un caso que se acerca al modelo nórdico, por la alta participación del gasto local y por el gasto por habitante, de 2.874,36 €, muy superior a la media europea. Bélgica y Austria, que son países federales, acumulan en territorios relativamente reducidos instancias administrativas diversas que tienden a reducir relativamente el peso de la función local. Luxemburgo, con más de 3.000 €, presenta un perfil alto en gasto por habitante dentro de este grupo pero, debido sin duda a su tamaño territorial y poblacional comparativamente muy pequeños, "solamente" alcanza una participación de 14,5 %, ya que posee únicamente una instancia de intervención local, el municipio, y la Administración Central mantiene un papel más próximo que en otros países, en ese marco territorial y poblacional más reducido.

Grecia y Portugal, en el otro extremo, ponen de manifiesto un papel de la Administración Local con toda probabilidad insuficientemente asentado o reconocido en la práctica de la aplicación de recursos públicos, ya que revelan a la vez un bajísimo nivel de participación en el gasto público total y en el monto del gasto por habitante.

España en el contexto de los cinco grandes países de la UE

Si observamos España en el contexto de los cinco grandes países de la UE15, en los que la estructura territorial integra necesariamente una relativa complejidad, desplegada en territorios amplios (aunque el estatus de los diversos niveles político-administrativos sea diferente), contemplamos un resultado parecido al que veíamos en la comparación con el conjunto de Europa: la participación del gasto local español en el gasto total de las Administraciones Públicas, de un 13,10 %, es mucho más baja que la participación media de los cinco países, que supone un 20,53 %. La Administración Local de Alemania, país federal, con una participación del 14,44 %, la segunda más baja de este grupo, tiene un peso relativo de 1,34 % superior al de España, pero ostenta una capacidad de gasto muy superior, que casi duplica la nuestra.

Precisemos que la participación media de las Corporaciones Locales en los otros cuatro países es del 22,0 %. En la hipótesis de igualar esta media, la Administración Local española tendría que haber incrementado, en el ejercicio de 2002 globalmente en más del 40,0 % su participación

en nuestro gasto total público y tendría que pasar de los actuales 42.969 millones de euros a unos 56.000 millones de gasto local, sin que hubiera cambiado el gasto público total.

Este sencillo ejercicio no arrojaría para la Administración Local española un resultado relativo exagerado en el conjunto de esos mismos países: hubiera llevado en el año 2002 la capacidad de gasto local por habitante a un monto de 1.365 €, un valor que hubiera seguido siendo muy modesto en relación a la media de los otros cuatro grandes países, que fue de 2.545 € (y hubiera seguido siendo muy inferior aún aplicando ponderaciones de estándares de poder adquisitivo - SPA). Este gasto por habitante, en relación al del conjunto de los otros catorce países de la UE15, que ha sido de 2.784 €, seguiría siendo evidentemente muy modesto. Ello se debe a que la importancia del gasto público total en la economía española es bastante más baja que en el conjunto de los demás países y, consiguientemente, una participación en el gasto público total de la Administración Local quizá no sería suficiente para igualar la capacidad de gasto local.

Evidentemente, la comparación es mucho más llamativa si tomamos como referente el modelo de los países nórdicos: la participación media de éstos alcanza el 42,84% del gasto público total y el gasto medio por habitante 6.332 €. La participación en este conjunto de países es 2,74 veces mayor que la participación local en España y el gasto por habitante (debido a una importancia en esos países relativamente mucho mayor del gasto público en la economía) 6 veces más importante que en nuestro país.

Por otra parte, no cabe duda de que, como hemos visto, los países de estructura federal o federalizante (países "no unitarios": Alemania, Austria, Bélgica y España, y, en menor medida, Italia, por sus recientes cambios constitucionales), al margen de las demás características territoriales y poblacionales, al incrementar la importancia política y el peso de la instancia intermedia entre la Administración Central y las Corporaciones Locales, que corresponde a las Comunidades Autónomas en España, tienden a contener la participación local en el gasto público y, a veces, también la capacidad de gasto de los poderes locales por habitante. No obstante, también en este grupo, el perfil de la Administración Local española aparece rotundamente como el más débil, a la vez por la participación y la capacidad de gasto.

1.3 Los países de la ampliación

Incluso la comparación con los países de la ampliación revela, de alguna manera, la situación en la que se encuentra la Administración Local española. Y ello, a pesar de que, evidentemente, no es comparable la UE15 con los 10 países de la ampliación a la UE15+10 desde el punto de vista de la capacidad de gasto por habitante, ya que tenemos niveles de desarrollo de la riqueza muy distantes. Mientras que en la UE15 la Administración Local tiene una capacidad media de gasto por habitante de casi 2.600 € (en 2002), en los diez países de la ampliación esta media no llega a 540 € (en 2001), como se puede observar en la tabla siguiente.

Como vemos, aunque la riqueza de España está bastante más cerca de la media de la UE15 que de la de los 10 países de la ampliación, tenemos que constatar que la capacidad de gasto por

habitante de nuestra Administración Local está más próxima de la media de los países recién integrados en la Unión Europea que de la de la UE15.

PARTICIPACION COMPARADA DEL GASTO LOCAL DE LOS PAISES DE LA AMPLIACIÓN					
Gasto en 2001 (en millones de euros)	Participación %	A Gasto AA LL	B Habitantes en millones	A/B Gasto/hab.	Gasto local/ UE15
Polonia	22,3	22.530	38,6	583,7	108,5%
Chequia	20,8	5.976	10,3	580,2	107,9%
Hungría	23,6	7.414	10,0	741,4	137,7%
Repúblicas Bálticas	23,2	2.391	7,5	318,8	59,3%
Resto países	8,2	1.972	8,48	232,5	43,2%
Total países ampliación	20,6	40.283	74,88	537,98	100,0%

Entre los diez países de la ampliación aparecen varios grupos que conviene distinguir en este breve análisis. Por un lado, los países más importantes poblacionalmente, como son Polonia, Hungría y Chequia, manifiestan un nivel de participación de los poderes locales en la gestión del gasto público total, en el año 2001, similar a la del conjunto de la UE15. La capacidad de gasto por habitante de las Corporaciones Locales de estos países es superior a la media de los 10 de la ampliación. Las tres repúblicas bálticas, aunque ostentan una capacidad de gasto muy inferior por habitante (59,3% de la media de los 10 países), tienen un grado de descentralización local del gasto público también importante (del 23,2%). Finalmente, los otros cuatro países (los tres mediterráneos, Eslovenia, Malta, Chipre y Eslovaquia), presentan un perfil a la vez de baja participación (8,48 %) y de baja capacidad de gasto.

II. LA ESTRUCTURA BÁSICA DE LA FINANCIACIÓN LOCAL

La capacidad de gasto para el desarrollo de las funciones locales, está evidentemente financiada por los ingresos. Si observamos en la tabla siguiente (elaborada también a partir de los datos formados según EFP del Fondo Monetario Internacional), que simplifica la estructura básica de esta financiación, podemos comparar las fuentes de ingresos de las Corporaciones Locales en España y en Europa.

Hemos reducido aquí las fuentes en una estructura triangular básica: los ingresos por impuestos y tasas, los ingresos por transferencias de las demás Administraciones Públicas y, finalmente, los ingresos procedentes de otras fuentes.

En el conjunto de las Corporaciones Locales de la UE15, los ingresos por "transferencias" de las demás Administraciones Públicas suponen la primera fuente de ingresos, con el 44,4 % del total. Los "impuestos y tasas" representan el 35,8 % de los ingresos, situándose como la segunda fuente en importancia. En último lugar, el epígrafe "otros ingresos", supone menos del 20,0 % del total.

ESTRUCTURA COMPARADA DE LOS INGRESOS LOCALES EN LA UE								
<i>Ejercicio 2002* / en millón. €</i>	<i>Total ingresos</i>		<i>Impuestos y tasas</i>		<i>Transferencias</i>		<i>Otros ingresos</i>	
Alemania	152.300	100,0%	56.600	37,2%	53.400	35,1%	42.300	27,8%
Francia	156.036	100,0%	63.533	40,7%	62.170	39,8%	30.333	19,4%
Reino Unido	177.357	100,0%	24.841	14,0%	115.995	65,4%	36.521	20,6%
Italia	164.618	100,0%	69.371	42,1%	69.815	42,4%	25.432	15,4%
España	38.092	100,0%	19.604	51,5%	13.523	35,5%	4.965	13,0%
España/hab.: 41,09 mill hab.	927,4		477,1		329,1		120,8	
Total 5 grandes países	688.403	100,0%	233.949	34,0%	314.903	45,7%	139.551	20,3%
Total 5/hab.: 299,48 mill hab.	2.298,7		781,2		1.051,50		466,0	
Holanda	71.196	100,0%	6.510	9,1%	49.135	69,0%	15.551	21,8%
Suecia	61.754	100,0%	39.545	64,0%	12.749	20,6%	9.460	15,3%
Dinamarca	61.529	100,0%	31.257	50,8%	22.119	35,9%	8.152	13,2%
Finlandia	24.703	100,0%	13.788	55,8%	5.465	22,1%	5.450	22,1%
Total países nórdicos	219.173	100,0%	91.100	41,6%	89.468	40,8%	38.613	17,6%
Total nórd/hab.: 35,58 mill hab.	6.110,0		2.560,0		2.514,6		1.085,2	
Bélgica	16.311	100,0%	5.291	32,4%	7.751	47,5%	3.269	20,0%
Austria	18.454	100,0%	10.336	56,0%	3.725	20,2%	4.393	23,8%
Grecia	3.348	100,0%	402	12,0%	1.344	40,1%	1.602	47,8%
Portugal	6.505	100,0%	2.524	38,8%	2.516	38,7%	1.465	22,5%
Irlanda	7.064	100,0%	160	2,3%	5.862	83,0%	1.042	14,8%
Luxemburgo	1.446	100,0%	573	39,6%	568	39,3%	305	21,1%
Total resto países	53.129	100,0%	19.286	36,3%	21.766	41,0%	12.076	22,7%
Total resto/hab.: 43,88 mill hab.	1.210,8		440,3		496,0		275,2	
Total UE15	960.713	100,0%	344.336	35,8%	426.137	44,4%	190.240	19,8%
Total UE15/hab.: 378,94 mill hab	2.535,3		908,7		1.124,6		502,0	

* Datos del FMI (Yearbook Government Finance Statistics, 2003). Para Suecia, Finlandia y Bélgica, los datos son del 2001; para Italia, España, Grecia, Portugal y Luxemburgo, del año 2000; para Irlanda de 1997.

Como podemos comprobar, esta estructura de financiación europea es significativamente distinta de la que constatamos en España. La Administración Local española financia sus gastos partiendo de una estructura de ingresos en la que el peso fundamental recae en los tributos, con el 51,4 % del total de ingresos, mientras que las transferencias procedentes de las demás Administraciones Públicas se quedan en el 35,5 %.

Sobre un total de ingresos medios por habitante en la UE de 2.535,3 €, igual a 100 %, la Administración Local española solamente ingresa 927,4 €, situándose a un nivel de 36,6 %. Mientras que la recaudación por impuestos está en España a un nivel del 52,5 % de la media euro-

pea (477 € frente a 908,7 €), las transferencias a favor de las Corporaciones Locales están en España (con 329,1 € frente a 1.124,6 €), en cambio, en solamente 29,3 % de la media de la UE.

La situación comparativa de las Corporaciones Locales en España es, pues, bien clara: una fuerte corresponsabilidad fiscal y una débil participación global en los ingresos públicos procedentes de la contribución al Estado que aportan todos los españoles a través de los impuestos más importantes. Solamente tres países financian sus gastos con un porcentaje de ingresos propios mayor que España: Suecia, Finlandia y Austria. En el lado contrario, de una manera general, los países europeos, cuya Administración Local participa mucho más en el gasto público que la de España, asumen mucha menor responsabilidad fiscal que en España y financian una parte mucho más importante del gasto local a través de las transferencias aportadas por las otras Administraciones Públicas.

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA FINANCIACIÓN LOCAL EN ESPAÑA						
Año	Impuestos y tasas		Transferencias		Otros ingresos	
	Total	%	Total	%	Total	%
1988	5.815	44,3	4.780	36,4	2.532	19,3
1992	10.447	49,6	7.263	34,5	3.365	15,9
1997	15.005	50,4	9.944	33,4	4.836	16,2
2000	19.604	51,5	13.525	35,5	4.965	13,0

* En millones de €. FMI, Yearbook de 2001

Esta situación resulta de una evolución de la estructura de la financiación local en España que se caracteriza por una tendencia al incremento del peso específico de la recaudación propia en los ingresos y de un estancamiento, véase incluso de cierto descenso relativo de la aportación por transferencias a las arcas locales por parte de las demás Administraciones Públicas: en efecto, en 1988, las transferencias suponían 36,4 % de los recursos frente a 35,5 % en el año 2000 (en 1997 cayeron al 33,4 %), mientras que los impuestos pasaban en el mismo periodo del 44,3 % de los ingresos al 51,5 %.

III. ESTRUCTURA BÁSICA DEL GASTO

Es importante conocer la capacidad de gasto comparada de las Corporaciones Locales en España y en Europa. Pero es necesario profundizar en esa capacidad genérica para percibir más claramente la significación de la intervención local, su función. La tabla siguiente, elaborada a partir de los datos formados según EFP del Fondo Monetario Internacional, armonizados con el SNC 1993, permite observar los componentes del gasto y, consecuentemente, permite un análisis de la capacidad de la intervención atendiendo a cada una de las grandes áreas de la función local.

Como vemos, en ningún campo de intervención el gasto por habitante supera en España el gasto medio de la Administración Local en la UE15. No obstante, en algunas grandes áreas el

peso del gasto en España es relativamente superior al de la UE15. Esto ocurre en primer lugar en los "Servicios generales", cuya importancia relativa es en España considerablemente mayor que en el conjunto de Europa (32,8 %, casi un tercio del total del gasto, frente a un gasto medio del 19,9 % en la UE), aunque el gasto por habitante en España sólo representa el 60 % del gasto por habitante de la UE. Esa importancia relativa se debe básicamente a que, al disponer de una capacidad de gasto global comparativamente más débil, el gasto de esta función general, de carácter más fijo, se ve lógicamente incrementado en su peso específico.

Sin embargo, el área en la que el gasto por habitante en España se acerca más al gasto europeo corresponde a un campo de intervención local tan básico como el de "Urbanismo y servicios comunitarios" (alumbrado, limpieza...). Aquí, la Administración Local española está realizando un gasto comparable al que se observa en la media europea, 139,16 € por habitante frente a 148,79 € (93,5 % del nivel medio de la UE), algo que es posible a costa de absorber una parte muy considerable del gasto total (15,2 % frente a 5,9 % en la UE). También constatamos una situación parecida en "Orden público y seguridad" (77,7 % del nivel medio de la UE), ya que en España existe la policía municipal; en "Ocio y cultura" (64,1 % del nivel medio); y, en "Economía, transportes, formación", áreas que se han beneficiado de un considerable esfuerzo en recursos locales en los últimos doce años.

LA FUNCION LOCAL EN ESPAÑA Y EN EUROPA*				
FUNCIONES	UE		ESPAÑA	
	%	Gasto/hab	%	Gasto/hab
Servicios generales	19,9	502,74	32,8	299,68
Orden público y seguridad	3,3	83,83	7,1	65,10
Economía, transportes, formación	10,9	275,82	15,0	137,21
Medioambiente	9,4	238,03	7,5	68,41
Urbanismo, vivienda y s. comunitarios	5,9	148,79	15,2	139,16
Salud	5,6	142,56	2,8	25,70
Ocio y cultura	5,6	141,40	9,9	90,63
Educación	16,4	414,03	4,0	36,41
Protección social y servicios sociales	22,9	576,74	5,5	50,28
Total	100 %	2.523,94	100 %	912,58

* No se incluyen los seis países que no disponen de datos recientes (de 2000 o posteriores): R. Unido, Italia, Finlandia, Grecia, Portugal e Irlanda (Yearbook 2003, Government Finance Statistics). Los datos de España son del año 2000.

En el desarrollo de las demás funciones la distancia entre el gasto local por habitante en España y en Europa es todavía mayor. Y, al mismo tiempo, el perfil relativo de estas funciones, "Medioambiente", "Salud" y, sobre todo, "Educación" y "Protección social y servicios sociales", manifiesta un peso específico inferior en el conjunto del gasto.

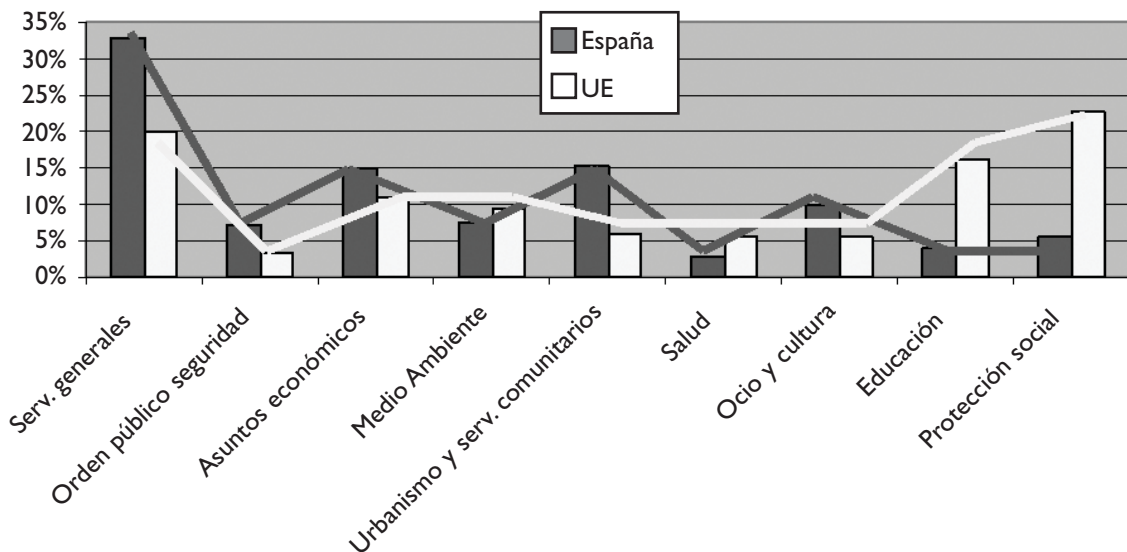
La mayor diferencia se produce, concretamente, en el gasto en "Protección social y servicios sociales", área en la que la media europea de gasto es más de once veces superior a la de España, 576,74 € por habitante frente a 50,28 €, así como en "Educación", donde los gastos son respectivamente de 414,03 € frente a 36,41 €. El gasto agregado de estas dos áreas, añadidas al gasto en "Salud" y "Ocio y cultura", supone en la UE más del 50 % del gasto local mientras que en España solamente alcanza el 22 %.

En suma, como hemos visto, y podemos ver de manera sintética en el gráfico, se constata un desfase en el perfil funcional entre la Administración Local en España y en el resto de Europa. La función local en España frente a la UE se manifiesta relativamente descompensada.

En primer lugar, la descompensación se produce en gran parte como un efecto de la débil capacidad de gasto global de las Corporaciones Locales. Lo vemos por el peso relativo, demasiado grande, de los "Servicios generales" en España. Y también resalta el excesivo esfuerzo relativo en la aplicación de recursos a las áreas básicas de "Urbanismo y servicios comunitarios". Pero, evidentemente, no se constata que se gaste más en estas áreas de lo que se gasta en la UE. Se gasta en realidad menos, pero este efecto relativo estadístico se produce porque existe una carencia acentuada en capacidad de gasto global y, porque, consiguientemente, en el conjunto de las áreas, se gasta menos.

No obstante, la divergencia mayor de las curvas del gráfico se produce, como hemos visto, por los déficits comparados que se observan en España en los servicios personales, directamente vinculados a la integración social, el bienestar y la calidad de vida de las personas y las familias, como son los servicios de protección y servicios sociales, pero también en los de salud y en los socioeducativos.

PERFILES COMPARADOS DE LA FUNCION LOCAL



Ahora bien, estos ámbitos de mayor déficit comparado son importantes para los ciudadanos de hoy, ya que están relacionados con necesidades y demandas fundamentales en las sociedades actuales, con una población envejecida por la mejora de la esperanza de vida y la baja natalidad, con una incorporación cada vez más alta de la mujer al trabajo y a las actividades socioculturales en general, y con los requerimientos económicos de las necesarias políticas de integración de la creciente población inmigrante. Los Ayuntamientos realizan un esfuerzo muy considerable, como se ha visto en la Parte III, pero actúan básicamente en suplencia de otras Administraciones Públicas, sin recibir una financiación adecuada por parte de las Administraciones titulares de las competencias en esas áreas.

IV. LA DIFERENCIACIÓN TERRITORIAL DEL GASTO LOCAL EN ESPAÑA

Como vemos en el análisis comparativo europeo, el mayor déficit del gasto local en España radica en las áreas de protección social, socioeducativas, culturales y de ocio: estamos, pues, refiriéndonos a componentes de la función local importantes que, en España, están muy vinculados a las competencias de las Comunidades Autónomas.

Los últimos datos del MAP sobre los presupuestos iniciales de las Corporaciones Locales del ejercicio 2002 permiten establecer una primera tabla de la diferenciación territorial por la importancia del gasto local en España.

Esta tabla no refleja, evidentemente, el mayor o menor gasto del conjunto de las Administraciones Públicas en los diferentes territorios españoles. Permite, en cambio, realizar una primera aproximación de la importancia comparada del gasto de la Administración Local por Comunidades Autónomas.

4.1 La influencia autonómica

Y, en efecto, la tabla permite ver diferencias claras en el gasto local por habitante, que seguramente son debidas, en parte, a una configuración territorial relativamente diferente de las competencias autonómicas. Y, sobre todo, debido a diferencias de las Comunidades Autónomas, frente a las Corporaciones Locales de su ámbito territorial, a la hora de aplicar sus políticas y desarrollar intervenciones en áreas que dependen de las Administraciones Autonómicas.

LA DISTRIBUCION DEL GASTO LOCAL POR COMUNIDADES AUTONOMAS						
Gasto en 2002 Millones de Euros	A1 Municipios	A2 Prov. e islas	B=A1+A2 AA Locales	C Hab. en mill.	B/C Gasto p/hab.	Gasto local / España
Andalucía	5.701,00	1.733,00	7.434,00	7,40	1.004,59	95,1%
Aragón	1.257,00	227,00	1.484,00	1,20	1.236,67	117,1%
Asturias	1.045,00	-	1.045,00	1,08	967,59	91,6%
Baleares	761,00	220,00	981,00	0,88	1.114,77	105,5%
Canarias	1.518,00	1.499,00	3.017,00	1,80	1.676,11	158,7%
Cantabria	484,00	-	484,00	0,54	896,30	84,8%
Castilla y León	2.094,00	710,00	2.804,00	2,48	1.130,65	107,0%
Castilla la Mancha	1.291,00	388,00	1.679,00	1,76	953,98	90,3%
Cataluña	6.206,00	814,00	7.020,00	6,34	1.107,26	104,8%
Extremadura	709,00	248,00	957,00	1,07	894,39	84,7%
Galicia	1.434,00	408,00	1.842,00	2,73	674,73	63,9%
Madrid	4.727,00	-	4.727,00	5,35	883,55	83,6%
Murcia	852,00	-	852,00	1,17	728,21	68,9%
Navarra	674,00	-	674,00	0,56	1.203,57	113,9%
La Rioja	283,00	-	283,00	0,28	1.010,71	95,7%
Valencia	3.572,00	723,00	4.295,00	4,20	1.022,62	96,8%
País Vasco*	2.120,00	1.382,00	3.502,00	2,10	1.667,62	157,9%
Ceuta y Melilla	324,00	-	324,00	0,15	2.234,48	211,5%
Total	35.052,00	8.352,00	43.404,00	41,09	1.056,44	100,0%

* Se consignan únicamente los presupuestos de gestión propia

No obstante, aquí también estamos ante una distribución de la importancia del gasto por habitante de las Corporaciones Locales significativa ya que, con independencia de las causas, esta distribución manifiesta en cierta medida una capacidad desigual de la Administración Local para intervenir en sus ámbitos territoriales.

Y podemos verlo claramente, ya que en Galicia, Murcia, Madrid, Extremadura y Cantabria el gasto local, situado entre 674,73 € y 896,3 € , está por debajo del 90% del gasto medio en España (1.056,44 €), mientras que, al contrario, además de Ceuta y Melilla, en Canarias (debido sobre todo al peso específicamente alto de las Administraciones de las Islas), en Aragón y en el País Vasco y Navarra (debido a una mejor financiación en el marco del régimen foral) el gasto local supera el 110% de la media, para situarse entre 1.236,67 € y 1.676,11 €. En las demás Comunidades Autónomas - Andalucía, Asturias, Baleares, Castilla y León, Castilla la Mancha, Cataluña, La Rioja y la Comunidad Valenciana - el gasto local relativo se sitúa entre 953,98 € y 1.130,65 €, a \pm 10% de la media española.

Uno de los ámbitos que marcan más claramente la diferencia entre la Administración Local europea en general y la española, y entre ésta y prácticamente cada uno de los países tomados por separado, es el de la educación. Los recursos de las Corporaciones Locales en Europa, por ejemplo, permiten atender a los niños en edad preescolar. Pero, en España, la educación es una

competencia básicamente autonómica y, por consiguiente, supone una parte muy modesta del gasto local, un 4 %, como hemos visto, situando el gasto por debajo de los 37 € por habitante, mientras que este gasto sube en el conjunto de Europa a 16,4 %, unos 414 € por habitante.

Podríamos citar otros servicios concretos, como el de ayuda a domicilio, que revelarían en su comparación con Europa diferencias parecidas. En éstas y en otras áreas de intervención ya mencionadas, es donde los déficits comparados entre las Corporaciones Locales españolas y las de otros países de Europa son relativamente mayores. Como vemos, inevitablemente se plantea el análisis de las transferencias de recursos entre Comunidades Autónomas y Administración Local, como un ámbito importante del estudio iniciado, incluso a la hora de entender la diferencia en la situación comparada de la Administración Local española en el contexto europeo.

4.2 Una doble convergencia pendiente

Independientemente de que las diferencias internas en la capacidad de gasto de las Corporaciones Locales españolas, por Comunidades Autónomas, son menos amplias que las diferencias en la capacidad de gasto entre los países de la UE, cabe decir que son muy significativas.

Y lo son en España porque, en la comparación territorial interna, las Corporaciones Locales no solamente se inscriben en la misma filosofía a la hora de programar sus actuaciones, sino que se enmarcan en el mismo ordenamiento jurídico básico, únicamente modulado por el desarrollo específico de las políticas autonómicas.

Un planteamiento de mayor convergencia con Europa, y de mayor cohesión territorial interna en torno al gasto local, obligaría a incrementar los presupuestos locales de manera clara en el conjunto de España, y de forma especialmente fuerte en determinadas Comunidades Autónomas. Las competencias autonómicas, evidentemente, y las relaciones entre las Corporaciones Locales y las Comunidades Autónomas, están en un primer plano en ese camino hacia la doble convergencia.

Capítulo 14:

LA SITUACIÓN ACTUAL EN ALEMANIA, DINAMARCA, FRANCIA E ITALIA

Con objeto de profundizar en el análisis comparativo de la Administración Local en España y en el resto de Europa tuvo lugar un seminario internacional en la FEMP, con la participación de representantes de Alemania, Dinamarca, Francia e Italia. Los cuatro países son miembros de la Unión, tres de ellos socios fundadores, los tres grandes, y presentan un interés indudable para España; Dinamarca es miembro desde 1973, y representa el "modelo nórdico" de desarrollo de la administración local. Este capítulo parte de los trabajos del seminario y recupera otras fuentes de información. Se ha intentado incluir en la descripción comparativa los debates y problemas actuales.

La descripción comparativa de los países citados se ordena a través de algunos ejes básicos que permiten ver cuál es la función local y cómo se integran los Gobiernos Locales en el conjunto del Estado: la estructura político-administrativa y territorial que marca el entorno de la intervención de la Administración Local; la autonomía local en el ordenamiento legal; la filosofía y distribución de las competencias; y, finalmente, la financiación y sus figuras tributarias. Además del capítulo anterior sobre el conjunto de la UE15, los países considerados en esta descripción así ordenada son evidentemente interesantes para profundizar y comprender mejor la situación de nuestra Administración Local en el contexto de una parte importante de Europa.

I. LA ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y TERRITORIAL

1.1 La estructura político-administrativa

Los cuatro países presentan distintas formas de Estado: una República federal, Alemania; una República unitaria de tradición centralizadora, Francia; una República regionalizada, Italia y una Monarquía parlamentaria, Dinamarca. Lo común en los tres grandes, al igual que en España, es la existencia de cuatro figuras político-administrativas: Gobierno central o federal, región o estado, provincia (o similar) y municipio. En Dinamarca solamente hay tres niveles o tres figuras político-administrativas: Gobierno central, condados y municipios. Dinamarca es diferente por varios motivos. Se trata de un pequeño país unitario en el que la única administración intermedia existente entre el Estado y los municipios son los condados, que ejercen funciones mezcla de las provinciales y las regionales de los grandes países. En Dinamarca, esta es su especificidad, el peso de la administración local (municipios y condados) es el mayor de todos los países de la Unión Europea. Por ello lo hemos seleccionado, dado que es un caso muy significativo y está en las antípodas de los países federales o "federalizantes", en los que los Länder o las regiones tienen un gran peso legislativo y administrativo. Y está también en el extremo opuesto a los países de tradición centralizadora, como Francia u otros, en los que las decisiones políticas y las decisiones sobre la estructura de los servicios públicos más importantes tienden a recaer mayoritariamente en la esfera del gobierno central.

Hasta la última ampliación, España, con sus 43 millones de habitantes, era el único país de tamaño mediano-grande de la Unión europea, más próximo a los 4 grandes (Alemania, 83 millones de habitantes; Francia, 60 millones de habitantes; Italia, 60 millones de habitantes y Reino Unido, 60 millones de habitantes) que a los 10 pequeños (Austria, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y Suecia).

Como se ha dicho más arriba, aunque con historias y tradiciones muy diferentes, Francia e Italia tienen una estructura territorial equiparable. Italia está actualmente acentuando los tintes "federalizantes" de su estructura política, y abordando reformas encaminadas a fortalecer más el peso de sus regiones, con crecientes poderes legislativos y mayor autonomía fiscal, y con una capacidad reforzada para ordenar y prestar una amplia gama de servicios públicos (entre ellos la sanidad y la educación), que suponen una parte muy importante del gasto público.

1.2 La estructura territorial

El cuadro sinóptico que sigue permite fijar los aspectos fundamentales sobre los que se apoya la descripción de estos países.

ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE ALEMANIA, DINAMARCA, ESPAÑA, FRANCIA E ITALIA*				
Países	Estado	Regiones (**)	Entidades intermedias (***)	Municipios
ALEMANIA	República Federal 357.000 km ² 82.539.600 habitantes 231 habitantes/km ²	16 Länder con competencias en materia de régimen jurídico e institucional sobre condados y municipios	439 Kreise y Bezirk (condados y distritos rurales)	14.561 Municipios. Entre ellos: • 3 Ciudades-Estado (Berlín, Bremen y Hamburgo) • 116 Ciudades-condado
DINAMARCA	Monarquía. Estado unitario establecido por la Constitución de 1953 43.000 km ² 5.397.600 habitantes 126 habitantes/km ²	No existen	14 condados (se redujo su número en 1971)	275 Municipios (se redujo su número en 1971)
ESPAÑA	Monarquía. Estado descentralizado 505.000 km ² 42.197.900 habitantes 84 habitantes/km ²	17 Comunidades Autónomas, con competencias exclusivas en determinados campos	50 Provincias e Islas	8.110 Municipios

ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE ALEMANIA, DINAMARCA, ESPAÑA, FRANCIA E ITALIA*				
Países	Estado	Regiones (**)	Entidades intermedias (***)	Municipios
FRANCIA	República. Estado unitario 544.000 km ² 59.900.700 habitantes 110 habitantes/km ²	26 Regiones. 4 de ellas en Ultramar (DROM): Guyana Francesa, Guadalupe, Martinica y Reunión	100 departamentos, 4 de ellos en Ultramar (DROM)	36.763 Municipios, entre ellos: • 9 Comunidades Urbanas; • 322 distritos y • 17.895 Agrupaciones (similar a mancomunidad)
ITALIA	República. Estado unitario 301.000 km ² 57.804.100 habitantes 192 habitantes/km ²	20 Regiones. Cinco de ellas con Estatuto especial: Cerdeña, Sicilia, Trentino -Alto Ádige, Friuli -Véneto y Valle de Aosta.	95 Provincias	8.099 Municipios

* Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: Consejo de Europa: Structure and operation of Local and Regional Democracy. Colección de estudios nacionales. Estrasburgo, 1996-2000; Unión Europea: Comité de las Regiones: Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea. Bruselas, 2004; Rubio Llorente, Francisco y Daranas Peláez, Mariano: Constituciones de los Estados de la Unión Europea. Ariel. Madrid, 1997; INE: España en la Unión Europea de los 25. Madrid, 2005.

** En Alemania: Länder; en Dinamarca: no existe; en España: Comunidad Autónoma; en Francia: Región; en Italia: Región.

*** En Alemania: Condado o Bézirk; en Dinamarca: Condado; en España: Provincia; en Francia: Departamento; en Italia: Provincia.

Alemania, con sus 83 millones de habitantes, tiene, al igual que España, cuatro niveles institucionales con cuatro entes administrativos: nivel central o Federal, nivel estatal o Länder, nivel intermedio formado por el conjunto de condados y distritos rurales (Krëise y Bézirk), equivalentes a las provincias españolas, y nivel municipal, en el que se dan tres casos diferentes de municipios: tres ciudades estado (Berlín, Bremen y Hamburgo, que ejercen las tres funciones al mismo tiempo de Länder, de condado y de municipio); 16 ciudades de tamaño mediano y grande, que ejercen por sí mismas las funciones de municipio y de condado, y más de 14.000 municipios pequeños, agrupados en condados y/o distritos rurales. En cada Länder existe un tipo de ente intermedio que recibe el nombre de Krëise (condado) o de Bézirk (distrito rural). En total hay 437 entes intermedios y 14.561 municipios.

Los 16 Länder o estados federados ejercen amplias competencias legislativas y administrativas en el marco de la federación, entre otras todo lo referente al régimen jurídico e institucional de condados y municipios. En Alemania, por tanto, la legislación local es competencia de los Länder, siempre en el marco de los principios constitucionales y de las leyes federales.

La República francesa, con sus 60 millones de habitantes, es un Estado unitario históricamente muy centralizado, que a partir de los años setenta crea regiones de carácter administrativo, dotándolas de ciertas competencias. Hoy Francia está organizada en: 26 regiones, ("régions"), 100 provincias ("départements") y 36.000 municipios ("communes"), de los cuales el 95 % tiene menos de 5.000 habitantes (28.000 municipios, el 77 %, tienen menos de 1.000 habitantes). Para paliar los inconvenientes de esta excesiva fragmentación municipal, en los últimos veinte años se han creado cerca de 20.000 agrupaciones de gestión (similares a las mancomunidades españolas) de las cuales 1.850 tienen fiscalidad propia.

El artículo 72 de la Constitución francesa de 1958 establecía tres categorías de Administraciones territoriales: los municipios, las provincias y los cuatro territorios de Ultramar. La creación de las regiones data del año 1972, en el que por la Ley de 5 de julio se crearon las 22 regiones continentales (ya existían los cuatro DOM-TOM de Ultramar: Guayana francesa, Guadalupe, Martinica y Reunión, convertidos en DROM (Départements et régions d'outre mer) tras la reforma constitucional de 2003). Las regiones francesas quedaron configuradas como Administraciones territoriales descentralizadas, administradas por representantes de la población elegidos mediante sufragio universal directo y, al mismo tiempo, como marco administrativo de los servicios periféricos del Estado.

En Italia hay hoy, al igual que en España, tres tipos de entidades territoriales: regiones, provincias y municipios. Italia tiene la misma población que Francia: 60 millones de habitantes. Sin embargo, como se ve en el cuadro 1, existen 20 regiones, cinco de ellas con estatuto especial (Cerdeña, Sicilia, Valle de Aosta, Trentino-Alto Adige y Friuli-Véneto), 95 provincias y 8.099 municipios, es decir, que los municipios italianos (7.500 habitantes de media) son más poblados que los de España (5.250 habitantes de media). El número de regiones es ligeramente superior y el de provincias es el doble que en España.

Por último, en Dinamarca, con sus 5,4 millones de habitantes, existen, además del gobierno central, 14 condados y 275 municipios, pero no hay regiones. El reducido número de municipios y condados data del año 1972 en el que, con el máximo consenso entre todas las fuerzas políticas, se aprobó una ley para reformar la administración (Ley 194 de 24 de mayo de 1972).

El principal objetivo de esta reforma fue establecer unos municipios y condados sostenibles, con capacidad de gestión tanto económica como administrativa. El número de municipios pasó de 1.387 a 275 y el de condados se redujo de 25 a 14. Ello dio como resultado un mapa municipal muy equilibrado, con 275 municipios, de los que solo 18 tienen menos de 5.000 habitantes y solo 4 tienen más de 100.000. La capital del país, Copenhague, es el único municipio mayor de 500.000 habitantes (607.500 aprox.).

Dinamarca es, sin lugar a dudas, el país unitario europeo con mayor grado de atribución de poderes a los municipios. Es un país muy pequeño, como se ha dicho, en el que no queda espacio para una mayor regionalización, si se exceptúan las dos regiones autónomas de las Islas Feroe y de Groenlandia que cuentan con un estatuto especial dada su lejanía y la dimensión de su territorio (Las Islas Feroe tienen 43.382 habitantes para 1.399 kilómetros cuadrados y Groenlandia, tiene 55.863 habitantes en sus 2.175.600 Km²).

II. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL

Los cuatro países, como España, ven reconocida la autonomía local en sus respectivas constituciones. Sin embargo, en todos ellos esta autonomía ha de matizarse en las coordenadas de las leyes y las decisiones del legislador ordinario y de las normas de los entes territoriales de nivel superior (Länder y Regiones autónomas), aunque en distinta medida. En Alemania el régimen jurídico local emana de los Länder; por el contrario, en Francia e Italia hay una legislación nacional objeto de desarrollos ulteriores en las regiones, tal y como sucede también en España. En Dinamarca, país de menor profusión legislativa, las normas son ampliamente pactadas por el gobierno y los entes locales antes de ser aprobadas por el Parlamento.

2.1 Alemania

En Alemania, la autonomía local está garantizada por el Artículo 28 de la Ley Fundamental de 1949 o Constitución, que en su apartado 2 garantiza a los municipios "el derecho a resolver todas las cuestiones de la comunidad local en el marco de las leyes y bajo su propia responsabilidad". El Artículo 28 no es solo una garantía institucional del gobierno local sino que también protege el derecho al autogobierno.

La administración local se rige en Alemania por las disposiciones de cada uno de los Länder, cuyas Constituciones deben respetar su autonomía. Nos referimos aquí a los aspectos fundamentales comunes a todas ellas y no a las diferencias que se producen en el interior de cada estado o Länder.

En términos generales, los siguientes derechos locales son considerados fundamentales en Alemania:

- 1) El Derecho de autoorganización y personal. Es el derecho de los municipios a tener sus corporaciones políticas elegidas, a decidir y organizar su propia plantilla de funcionarios públicos, empleados y trabajadores.
- 2) La autoridad financiera. Las autoridades locales tienen derecho a tener sus propios ingresos, determinar sus propios gastos y administrar sus propios recursos.
- 3) La capacidad de planificación. Ello incluye su derecho a organizar los servicios públicos locales y a planificar el urbanismo y la construcción de viviendas de acuerdo con la ley.
- 4) La libertad para crear servicios públicos. Lo que abarca el establecimiento y la gestión de instituciones públicas en beneficio de la población.

2.2 Francia

En Francia, el Artículo 72 de la Constitución de 1958 establece que las Administraciones territoriales "se administrarán libremente mediante consejos electivos y en las condiciones que establezca la ley. En los Departamentos y los territorios, el delegado del gobierno estará encargado de los intereses nacionales, de la fiscalización administrativa y del respeto a las leyes".

Las disposiciones legislativas relativas a los municipios están agrupadas en un código municipal que reúne las sucesivas reformas que se han sucedido desde la ley original de 1884 hasta la última modificación legislativa, que afecta a la cooperación intermunicipal, que fue establecida por la Ley de 6 de febrero de 1992.

El 2 de marzo de 1982 se aprobó en Francia la primera Ley de Descentralización, relativa a los derechos y libertades de los municipios, los departamentos y las regiones. Esta ley comenzó a precisar las competencias que se podían devolver a los tres niveles territoriales subestatales, municipios, departamentos y regiones, que en Francia reciben el apelativo común de "administraciones locales", y estableció las correspondientes transferencias de ingresos fiscales desde el Estado hacia esas "autonomías locales" reforzadas. Los departamentos y las regiones han recibido transferencias de competencias del Estado a través de dos leyes relativamente recientes, de 7 de enero de 1983 y de 24 de febrero de 1984.

2.3 Italia

Italia está inmersa en un proceso de profundas reformas constitucionales que afectan a la estructura del poder territorial, reformas que se han iniciado con el cambio de siglo. La autonomía local y regional se inscribe en la vigente Constitución, cuyo Artículo 5 declara textualmente lo siguiente: "la República, una e indivisible, reconoce y promoverá las autonomías locales, efectuará en los servicios que dependan del Estado la más amplia descentralización administrativa y adaptará los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y la descentralización". Los artículos dedicados a la administración local son el 128 y el 129. El Artículo 128 dice: "Las provincias y los municipios son entidades autónomas en el ámbito de los principios fijados por leyes generales de la República que determinarán sus respectivas funciones"; y el Artículo 129: "Las provincias y los municipios son también circunscripciones de descentralización estatal y regional. Las circunscripciones provinciales podrán subdividirse en partidos con funciones exclusivamente administrativas para una mayor descentralización".

La legislación municipal italiana se reformó en los primeros años 90 con dos leyes fundamentales, la Ley 142 de 1990 de Régimen legislativo de las Administraciones Locales y la Ley 421 de 1992 para la Reforma de las haciendas locales. Además, en los años noventa se ha reformado la legislación en materia de elecciones municipales, provinciales y regionales.

En cuanto a las regiones, el Artículo 114 de la Constitución divide la nación en Provincias, Municipios y Regiones y el 131 enumera las 20 regiones de Italia, quince de estatuto ordinario y cinco de estatuto especial. Sin embargo, el desarrollo de las regiones de estatuto ordinario es reciente, data de los años 70, con dos leyes principales, la Ley 108 de 1968 y la Ley 281 de 1970, por las que quedaron reguladas la hacienda y la autonomía financiera de las 15 regiones de estatuto ordinario. El artículo 117 de la Constitución italiana establece los ámbitos en los que las regiones pueden dictar normas, siempre que no se opongan al interés nacional ni al de las otras Regiones. La capacidad legislativa regional en Italia está supeditada a la existencia de una Ley estatal. Es decir, las regiones desarrollan y adaptan la normativa nacional pero no legislan ex novo.

Con el final del siglo XX se ha iniciado en Italia la "reforma federalista del Estado". En los años 1997 y 1998 se aprobaron varias leyes y decretos autorizando al gobierno la transferencia de mayores competencias a las Administraciones territoriales y buscando una mayor simplificación de las Administraciones públicas italianas. Se dio así paso a la reforma constitucional de 2001, llamada a aumentar el grado de "descentralización" de la República italiana. Esta reforma "federalista" de la Constitución italiana, que ha tenido su último acto el pasado 21 de octubre de 2005, está pendiente de ser aprobada en referéndum, en una fecha todavía indeterminada.

2.4 Dinamarca

En Dinamarca, el principio de autonomía local está inscrito en la Constitución de 1953, cuyo artículo 82 dispone que: "Se regulará por la ley el derecho de los municipios a administrarse libremente bajo la supervisión del Estado". La Ley local danesa data de 1968, pero fue ampliamente modificada en 1995 y enmendada en 1996 (*Bekendtgørelse of Lov om Kommunernes styrelse*). Esta Ley 615/1995 sobre las Administraciones Locales regula el alcance de la autonomía local.

El Gobierno Local danés se basa en la aplicación de cuatro principios fundamentales:

- *El principio de subsidiariedad*: Las responsabilidades públicas deben ejercerse en el nivel más cercano posible a los ciudadanos afectados.
- *La toma de decisiones a nivel político*: Los órganos de gobierno políticos, democráticamente elegidos, son los responsables de adoptar las decisiones del gobierno local, en el marco de la ley.
- *La autonomía política*: para determinar la organización y el desarrollo de las funciones locales.
- *La autonomía y suficiencia financieras*: para adoptar las decisiones referentes a la hacienda local. El autogobierno local se basa en el derecho de los condados y municipios a recaudar impuestos para gestionar sus competencias. En Dinamarca los Gobiernos Locales disponen de la más amplia financiación.

Con el comienzo del siglo XXI se está abordando una nueva reforma, tendente a simplificar la estructura administrativa del país, en la que se debate la existencia y el papel de los condados. En octubre de 2002 se creó la Comisión sobre la Estructura Administrativa, cuyas recomendaciones se conocieron en 2003 y publicaron en 2004 ("Recommendation no. 1434 of The Comisión on Administrative Structure". January 2004. The Ministry of the Interior and Health. Department of Economics). En ellas se barajan tres escenarios posibles:

- Modelo con tres niveles político-administrativos de elección directa (el vigente en la actualidad, con Estado, Condados y Municipios de elección directa);
- Modelo con dos niveles político-administrativos de elección directa (Estado y Municipios) y un nivel de elección indirecta (que supondría la modificación de los condados);

- Modelo con dos niveles político-administrativos de elección directa (que significaría la supresión total de los Condados).

La decisión del Parlamento danés se conocerá en los próximos meses. La tradición política danesa conduce a una enorme integración de los municipios en la política estatal. Al mismo tiempo, el grado de autonomía local está íntimamente relacionado con la confianza, el diálogo y la lealtad entre administraciones. Dado su importante peso económico -los municipios y condados daneses administran el 56,5 por ciento de los presupuestos públicos, lo que equivale al 35% del PIB danés- los Gobiernos Locales asumen una enorme responsabilidad en la economía nacional y, por tanto, existe una estrecha cooperación entre el Gobierno y los municipios en todo lo relacionado con los presupuestos y con los impuestos.

III. FILOSOFÍA Y BASES DEL REPARTO COMPETENCIAL

En el Anexo 2, III se pueden consultar los cuadros sinópticos, bastante completos, de la distribución territorial de las competencias en los cuatro países considerados.

Existe un elemento de clara diferenciación entre los diversos países a la hora de distribuir las competencias y los poderes: la existencia o no de Gobiernos de nivel regional. Allí donde las regiones son más fuertes las competencias locales son menos importantes o más dependientes de instancias regionales. Los países federales o "federalizantes", como Alemania o España y, recientemente, Italia, tienen a nivel regional una importante concentración de poder y de recursos; los países sin nivel regional, o en el que éste tiene un papel subsidiario de los municipios, los poderes locales son Administraciones muy relevantes y gestionan una parte importante de la economía y de los servicios públicos, como es el caso de Dinamarca.

En todos los países el Gobierno lidera una planificación general del desarrollo económico y de la ordenación del territorio, de la que penden en cascada, y con la mayor coherencia posible, las distintas políticas de las Administraciones subestatales. El grado de integración entre instituciones varía de unos países a otros pero la filosofía es común: existen unas normas y una tradición administrativa de cooperación entre los diversos niveles de gobierno. Se pueden consultar en el Anexo 2, III, los cuadros detallados de distribución de competencias por país.

En Alemania, como se ha apuntado, las competencias municipales varían algo de un Lander a otro pero en todos los casos se rigen por el principio constitucional de autonomía local, que establece el derecho universal del municipio a realizar todas las funciones de interés local. Los condados y distritos rurales tienen funciones similares a las provincias españolas: garantizar los servicios mínimos obligatorios que excedan de la capacidad de gestión de los municipios pequeños y contribuir a la nivelación de los servicios locales rurales. Los Lander y las Administraciones Locales forman un complejo entramado de relaciones y de responsabilidad compartida en la planificación de los servicios y las finanzas públicas, sobre la base de acuerdos, normativa, planificación y programas de desarrollo e inversiones, aunque la responsabilidad de cada nivel está claramente definida.

La administración local realiza funciones por delegación de los Länder en campos tales como la seguridad y el orden, el registro civil o el registro electoral, funciones estadísticas relacionadas con los habitantes y con la demanda escolar, o funciones sociales como la de distribuir el salario social, adjudicar alquileres subsidiados o becas educativas y pagar seguros sociales.

Los municipios realizan funciones obligatorias propias en materias tales como urbanismo, abastecimiento de agua y energía, tratamiento de residuos urbanos, cementerios, incendios y educación. Además, hay un largo elenco de funciones no obligatorias que son normalmente desarrolladas por los Ayuntamientos como: educación no obligatoria, prevención de la salud, instituciones de bienestar social, vivienda, tráfico, cultura, ocio y deportes.

La educación obligatoria es una responsabilidad compartida en la que, por lo general, el Municipio proporciona los edificios y las infraestructuras mientras que el Länder proporciona el personal necesario. En Alemania, el gasto en educación ronda el 8 % de los presupuestos municipales, mientras que la partida más importante es la de bienestar social, que alcanza el 27 %.

En Francia el reparto de competencias entre Administraciones reposa sobre dos principios generales: el principio constitucional, de "libre administración", que implica la intervención del legislador para precisar los contornos de la acción pública local, regional o estatal; y el principio legislativo, de marcada influencia para la administración local, que prohíbe a cualquier administración salirse de su campo natural de intervención, que es el que afecta a su propio territorio y población.

Estos dos principios tienen importantes consecuencias para las Administraciones territoriales en dos aspectos fundamentales. Primero, en la atribución por ley de determinadas competencias a cada categoría de entidades locales: ordenación del territorio, prospectiva y planificación económica, formación profesional e institutos de enseñanza media, transportes ferroviarios de interés regional, grandes equipamientos portuarios y aeroportuarios y desarrollo económico, a las regiones; acción social general, carreteras comarcales, colegios de educación primaria, archivos y servicios contra incendios, a los departamentos; acción pública de proximidad (estado civil), urbanismo y usos del suelo, residuos, agua y saneamiento, vías públicas y tráfico urbano, educación preescolar y primaria, conservación y mantenimiento del patrimonio público y gestión de los equipamientos públicos de proximidad, incluidos los sociales, educativos, culturales y deportivos, a los municipios.

Segundo, en el hecho de que cada entidad territorial puede financiar en su territorio, y siempre que disponga de los medios necesarios, cualquier servicio público que sus órganos representativos consideren que es del interés general de la comunidad, ya se trate de servicios gestionados directa o indirectamente (por entidades públicas o privadas), con o sin fines lucrativos, pero siempre respetando las normas de la libre competencia.

Es decir, de forma similar a la situación en España, los municipios pueden impulsar en su territorio, en beneficio de su población, todas aquellas iniciativas que los órganos de gobierno aprueben y la ciudadanía acepte, siempre que no estén expresamente prohibidas por la ley, o su competencia atribuida a una instancia superior de manera exclusiva.

Por tradición política y por cultura administrativa en Francia todas las funciones de las Administraciones territoriales se ejercen en estrecha colaboración con el gobierno de la República, que es el que marca las directrices generales tanto del desarrollo económico como de la ordenación del territorio y las infraestructuras.

En Italia la Constitución enumera las 20 regiones y establece la lista de competencias que pueden ser transferidas por el Estado a las 15 regiones de estatuto ordinario en el Artículo 117. Estas transferencias se producirían siempre sobre la base de una ley marco estatal.

Los campos competenciales de las regiones italianas son los siguientes:

- Organización de los servicios y órganos situados bajo la autoridad de la región;
- Demarcación de los distritos en el interior del municipio;
- Policía local, urbana y rural;
- Mercados y ferias;
- Protección social y asistencia médica y hospitalaria;
- Formación artesanal y profesional, asistencia escolar;
- Museos y bibliotecas públicas de nivel local;
- Urbanismo;
- Formación en oficios del sector turístico y hotelero;
- Tranvías y líneas de transporte público de interés regional;
- Carreteras, acueductos y obras públicas de interés regional;
- Navegación interior y puertos;
- Aguas minerales y termales;
- Canteras y turberas;
- Caza;
- Pesca en las aguas interiores;
- Agricultura y selvicultura,
- Artesanado

En todas estas materias las regiones tienen competencia legislativa y administrativa, pero la gestión es compartida con provincias y municipios, que son directamente responsables de la aplicación práctica de las políticas públicas en su ámbito local. Constitucionalmente, el Estado italiano no está autorizado a transferir, por ley, otras competencias a las regiones (reforma "federalizante" en curso).

Las corporaciones locales no tienen competencias exclusivas más que en los asuntos que quedan definidos como de "interés exclusivamente local" y siempre en el marco de la ley dictada por una instancia superior, regional y/o estatal. Los municipios italianos son competentes para cubrir todas las funciones administrativas que afectan a la población local, ya sea por competencia propia o por delegación (como por ejemplo, todas las funciones referentes a las estadísticas y censos de población, estado civil, etc.).

Las provincias italianas, al igual que los Departamentos en Francia, tienen funciones más amplias que en España. Tienen responsabilidad, en el marco de su territorio, sobre las siguientes cuestiones:

- Protección del medio ambiente, conservación del suelo y prevención de catástrofes. Protección de la flora y de la fauna, parques y reservas naturales;
- Conservación y desarrollo de los recursos hidrológicos y energéticos;
- Preservación del patrimonio cultural;
- Carreteras y transportes;
- Caza y pesca en su territorio;
- Control de la contaminación y recogida y tratamiento de residuos en su territorio;
- Salud pública según las disposiciones nacionales y regionales;
- Segundo ciclo de educación secundaria, formación artística y profesional (incluida la construcción de los colegios y centros de formación) según la legislación nacional y regional;
- Recogida y tratamiento de datos estadísticos y asistencia técnica y administrativa a los municipios;
- Promoción económica y apoyo a las actividades comerciales, turísticas, sociales y culturales a través de programas elaborados en colaboración con los municipios;
- Cooperación con la región y los municipios para la planificación general plurianual y ordenación del territorio de la región.

En Italia, al igual que en Alemania, las ciudades metropolitanas tienen atribuidas las competencias municipales y las provinciales (planificación y ordenación del territorio, circulación y transportes, patrimonio cultural y natural, gestión de los recursos naturales, desarrollo económico, comercio y artesanado, salud, educación y formación profesional, cultura y demás servicios de proximidad).

En Dinamarca el Gobierno y el Parlamento tienen la potestad de establecer el reparto de competencias entre los tres niveles político-administrativos. El Estado danés es competente en seguridad, defensa, justicia y sistema penitenciario, relaciones exteriores y cooperación al desarrollo. En las áreas de educación y trabajo, el Gobierno central es responsable de la educación superior, formación profesional y del seguro de desempleo (que es administrado por el fondo de desempleo) así como del Servicio de Empleo y Medio Ambiente. En el terreno de la economía, el Gobierno es responsable de la planificación económica general y del control de la agricultura, la pesca y la alimentación, aduanas y fiscalidad, y es además responsable de la planificación a nivel nacional de las carreteras y del medio ambiente.

Las principales competencias de los Condados son el Servicio Nacional de Salud, que incluye todo el sistema hospitalario, y una parte de la educación (son responsables de la educación secundaria y bachillerato, educación de adultos y educación especial). Además se ocupan de la atención a personas con minusvalías. Los condados realizan, por último, algunas funciones en materias de medio ambiente, ordenación del territorio, planificación del transporte y política industrial.

Los municipios son responsables de gestionar la mayor parte de los servicios de proximidad que están en relación directa con la vida cotidiana de los ciudadanos. Las áreas de mayor peso en los municipios daneses están relacionadas con el bienestar social y la educación: cuidado de niños y ancianos, escuelas infantiles, colegios de primaria, vivienda, ocio y tiempo libre, cultura, deporte, etc. En bienestar social, a pesar de que muchas de las ayudas sociales son determinadas y financiadas por el Estado, la mayoría son gestionadas por los municipios. Hay que señalar también que los municipios daneses son los responsables de todos los suministros energéticos (incluida la calefacción, que es un servicio público), de agua, telecomunicaciones, etc.

En Dinamarca, no siempre las funciones y competencias de los municipios están establecidas por ley. Lo no estipulado cae dentro de la llamada "norma de competencia general". Se trata de un principio, o norma no escrita, según el cual los municipios pueden dedicar sus recursos a ofrecer a la población cualquier servicio no obligatorio que sirva para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (zonas verdes, servicios culturales y recreativos, infraestructuras industriales, lugares de encuentro y reunión, etc.). Este tipo de servicios no pueden tener ánimo de lucro ni pueden ser subvencionados en caso de concurrencia con otras Administraciones o con el sector privado. Las Administraciones públicas danesas no están autorizadas a otorgar subvenciones a la actividad económica que puedan distorsionar la competencia.

La llamada "competencia general" municipal es un concepto que puede dar lugar a muchas dudas de interpretación. Para dirimir en los conflictos de competencias, las actuaciones de los municipios son supervisadas por el Ministerio del Interior y de la Salud y por 14 autoridades de supervisión colegiadas (supervisory boards), una por cada Condado, que aseguran el cumplimiento de las competencias locales. Cada autoridad de control está formada por el Gobernador del Condado (autoridad estatal) y cuatro miembros del Consejo del Condado (autoridad local). Sus funciones son supervisar las cuentas y el cumplimiento de la legalidad por parte de los municipios daneses.

Por último, el Defensor del Pueblo del Parlamento danés puede también pronunciarse sobre la legalidad de las decisiones de los municipios y sobre su buena administración. Las resoluciones de la autoridad de control pueden ser recurridas ante el Ministerio del Interior y la Salud. En última instancia, en Dinamarca, como en el resto de los países aquí analizados, son los tribunales los responsables de determinar si una decisión municipal es legal o no.

IV. FINANCIACIÓN LOCAL Y FIGURAS TRIBUTARIAS

4.1 Alemania

La Ley Fundamental de Alemania, establece en su Capítulo X, titulado DE LA HACIENDA, las coordenadas en las que se mueve la hacienda pública. En esta materia, el poder legislativo es compartido por la Federación y los Länder, y los municipios gozan de una autonomía relativa. El Artículo 106 de la Ley Fundamental o Constitución establece de forma muy detallada y clara los tipos de impuestos y las entidades territoriales beneficiarias. Transcribimos textualmente el apartado referente a los impuestos y recursos municipales por su interés.

Artículo 106. 5, 6, 7, 8 y 9.

5. Los municipios recibirán una parte del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que deberá ser puesta por los Estados regionales en manos de sus municipios respectivos sobre la base de las cuotas por Impuesto sobre la Renta pagadas por sus habitantes. La reglamentación se hará mediante una ley federal que requerirá la conformidad del Consejo Federal, y que podrá disponer que los municipios fijen tipos impositivos para la participación municipal.
6. El producto de los impuestos reales corresponderá a los municipios; el de los impuestos locales de consumo y de lujo a los propios municipios o, según lo que disponga cada poder legislativo regional (del Länder), a las agrupaciones de municipios. Los municipios tendrán derecho a fijar tipos impositivos para los tributos reales dentro de los límites previstos por las leyes. Si en un Estado regional no existe ningún municipio, corresponderá al Estado mismo el rendimiento de los impuestos reales y de los tributos locales de consumo y de lujo. La Federación y los Estados podrán participar mediante una fórmula de reparto en el producto del impuesto industrial (Gewerbsteuer). Los detalles del reparto serán regulados por una ley federal que requerirá la conformidad del Consejo Federal. Conforme a lo que disponga el Poder Legislativo regional, podrán tomarse los impuestos reales y la participación municipal en el producto del Impuesto sobre la Renta como base de cómputo para el reparto.
7. Una parte de la cuota de los Estados en el producto total de los impuestos comunes (IRPF e IVA) se destinará a los municipios y agrupaciones de municipios; el porcentaje será fijado por el Poder Legislativo de cada Estado. Por lo demás, la legislación regional dispondrá si, y en caso afirmativo en que medida, se destina el producto de los impuestos regionales a los municipios o a las agrupaciones de éstos.
8. Si la Federación establece en Estados o municipios determinados (o en agrupación de municipios) nuevos órganos que irroguen de modo directo a esos Estados o municipios (o agrupaciones de municipios) gastos suplementarios o minoración de ingresos (cargas especiales), concederá la compensación necesaria, cuando y en la medida en que no quepa exigir que los Estados o municipios en cuestión (o, en su caso, las agrupaciones de municipios) soporten esas cargas especiales. Al otorgarse la compensación se tendrán en cuenta los pagos compensatorios hechos por terceros y las ventajas financieras que reporten dichos órganos a los Estados o municipios (o agrupaciones de municipios) afectados.
9. Se consideran también como ingresos y gastos de los Estados en el sentido del presente artículo los ingresos y los gastos de los municipios (o de las agrupaciones de municipios). (Constituciones de los Estados de la Unión Europea, op. cit.)

Según establece el mismo artículo 106 de la Ley Fundamental, los municipios pueden imponer sobre la propiedad (suelo) y sobre el consumo y el gasto locales (comercio local). Los municipios tienen plena autonomía para fijar los tipos aplicables a la propiedad y al comercio locales en el marco de sus propias ordenanzas fiscales. Además disponen de otros impuestos

establecidos por normativa de los Länder o por sus propias ordenanzas. Estos otros tipos de impuestos son:

- Impuesto por posesión de perros.
- Impuesto de caza.
- Impuesto sobre los negocios de ocio (máquinas tragaperras, cines, locales de variedades, discotecas, boleras, minigolf, etc.).
- Impuesto de bebidas excepto la cerveza.
- Impuesto por licencia de apertura de locales públicos.
- Impuesto sobre la segunda residencia

Por el capítulo de transferencias los municipios alemanes reciben parte del producto de los impuestos comunes de la Federación y los Länder, que son el IRPF y el IVA. Aunque existen transferencias tanto de los Länder como de la Federación, la mayor parte de los recursos que reciben los municipios proceden de su propio Estado. El importe y la composición están determinados, por la estructura del Länder y por su riqueza relativa. Existen transferencias hacia los municipios de varios tipos:

Transferencias generales como, por ejemplo, las transferencias no condicionadas, destinadas a nivelar la diferente capacidad fiscal de los municipios:

- Subvenciones compensadoras de costes por competencias transferidas;
- Subvenciones para financiar el transporte escolar;
- Subvenciones para mantenimiento de carreteras;
- Ajustes por los costes de la asistencia social y a víctimas de guerra;

Transferencias para inversiones:

- Subvenciones para inversiones en general, no ligadas a un destino específico;
- Asignaciones del impuesto sobre vehículos destinadas a la construcción de carreteras;
- Subvenciones finalistas para inversiones, especialmente para la construcción de colegios, guarderías, parque de bomberos, hospitales, carreteras, plantas de tratamiento de residuos, traída y distribución de aguas y depuradoras.

Subvenciones solicitadas:

- Para enjugar déficit específicos y cuellos de botella detectados en los presupuestos de gastos corrientes y, excepcionalmente, también si hubiera déficit en el presupuesto municipal de inversiones.

Subvenciones condicionadas a la cofinanciación local/regional

- Algunas transferencias para inversiones, de las citadas más arriba, están condicionadas a la aportación de una parte del coste por parte de la autoridad local.

En Alemania, todas las transferencias están garantizadas por ley y se rigen por normas administrativas claras; además, deben estar contempladas por las previsiones presupuestarias conjuntas de la Federación y de los Länder. La base jurídica del sistema de nivelación de las haciendas locales alemanas es el Artículo 106, párrafo 7 de la Ley Fundamental, citado más arriba, los artículos correspondientes de las constituciones de los Länder y el resto de la normativa aplicable. Los objetivos de la nivelación financiera son: fortalecer la suficiencia financiera municipal; compensar por minoraciones o debilidades en los ingresos fiscales municipales y compensar por variaciones en las obligaciones de gasto.

En Alemania, los presupuestos locales son supervisados por una agencia del Länder u oficina presupuestaria, que examina si el presupuesto, el endeudamiento y las ordenanzas fiscales se ajustan a la ley. Los municipios deben basar sus presupuestos en una planificación financiera a cinco años vista (por mandato federal) y encuadrarlos en las previsiones y la planificación económica de todo el sector público. En este sentido, se deben ajustar al artículo 109 de la Ley Fundamental y a las correspondientes previsiones del Plan Federal de Estabilidad y Crecimiento.

Los municipios alemanes llevan varios años sufriendo una crisis fiscal, con desequilibrios crecientes entre los ingresos y los gastos. En 2003 el déficit municipal acumulado alcanzaba los 15.000 millones de euros. Ello es un reflejo del débil crecimiento de la economía alemana de los últimos años, pero también es un efecto de la tendencia a redistribuir los recursos fiscales totales a favor del gobierno federal y de los Länder, mientras se carga con más obligaciones de gasto a los municipios en terrenos tales como la educación o el bienestar social. Ante ello, los municipios alemanes exigen que toda nueva obligación de gasto impuesta por una ley estatal y/o federal vaya acompañada de su correspondiente y automática financiación, a través de lo que se ha dado en llamar el "principio de conexión".

Hay que resaltar, finalmente, que quince años después de la reunificación de Alemania sigue habiendo diferencias muy significativas entre los municipios y los Länder del este y del oeste: mientras los municipios del oeste recaudan por sí mismos el 42 por ciento de sus recursos totales, los del este no llegan a recaudar el 20 por ciento. Para ayudar a los municipios y Länder de Alemania del Este se creó en 1994 un fondo excepcional, con el nombre de "Unificación alemana", que no ha cesado de trasladar recursos extraordinarios hacia esas regiones relativamente más pobres.

4.2 Francia

En Francia, tras veinte años de política de "descentralización", se ha alcanzado una pequeña y relativa autonomía financiera. Todos los impuestos, sin excepción, se establecen por ley del Parlamento. Los entes locales (municipios, departamentos y regiones) tienen libertad a la hora de establecer el tipo impositivo en sus tributos propios, y tienen también libertad para fijar las tarifas de los servicios públicos no obligatorios por ellos gestionados. La estructura fiscal local se caracteriza por estar basada en *impuestos de stock*, que los expertos consideran excesivamente rígidos, con poca elasticidad en la recaudación y una evolución, de un año para otro, de la base imponible de los recursos propios también pequeña; ese suelo juega de la misma manera en todo lo que concierne a la mayor parte de las transferencias (dotations) del Estado.

En Francia, el sistema de financiación de las Administraciones territoriales está basado, por lo tanto, en normativa estatal, compuesta por leyes y reglamentos, la mayoría de los cuales datan de los años ochenta y noventa. Existe un Comité de Haciendas Locales, creado por el Acta de la Descentralización, compuesto mayoritariamente por representantes locales y miembros del Gobierno. Sus funciones son consultivas, de análisis y de negociación.

Por otra parte, el Gobierno francés pacta cada siete años un Contrato-programa con las Regiones (que es firmado por el Prefecto y el Presidente del Consejo Regional, en cada región) en el que se establece una planificación económica y de las inversiones a siete años vista. El Gobierno canaliza así sus aportaciones a los proyectos regionales.

En el cuadro siguiente podemos ver la tipología de los impuestos territoriales franceses y la administración beneficiaria. En todos los impuestos la base imponible es decidida por el Estado, que también está encargado de la recaudación.

IMPUESTOS Y TASAS TERRITORIALES EN FRANCIA	
FISCALIDAD DIRECTA EN FRANCIA*	BENEFICIARIO
Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria:	Municipios
Impuesto sobre el terreno no edificado:	Agrupación municipal
Impuesto de residencia:	Fiscalidad propia
Impuesto profesional:	Departamento, región
Impuesto de recogida de basuras:	Municipios, agrupaciones
Impuesto de limpieza urbana:	Municipios
Impuesto de aceras:	Municipios
Impuesto de pavimentación:	Municipios
Renta municipal y departamental de minas:	Municipios, departamentos
Contribución de la red eléctrica:	Municipios
FISCALIDAD INDIRECTA	BENEFICIARIO
Impuesto de urbanismo:	Municipios, agrupaciones
Impuesto local de equipamientos:	Municipios, agrupaciones
Transferencia por superación techo de densidad:	Municipios, agrupaciones
Idem. por superación coeficiente ocupación suelo:	Municipios, agrupaciones
Tasa del departamento para urbanismo:	Departamento
Tasa del departamento para espacios naturales:	Departamento

IMPUESTOS Y TASAS TERRITORIALES EN FRANCIA	
OTROS IMPUESTOS Y TASAS INDIRECTOS	BENEFICIARIO
Impuesto sobre la electricidad:	Municipios, departamentos
Impuesto de espectáculos:	Municipios
Impuesto sobre los carteles publicitarios:	Municipios
Impuesto sobre vehículos publicitarios:	Municipios
Tasa sobre venta de bebidas:	Municipios
Tasa de estancia hotelera y adicional departamental:	Municipios, departamentos
Impuesto municipal sobre el juego:	
Impuesto de protección sanitaria y mercados:	Municipios
Impuesto sobre la caza:	Municipios
Varios:	Municipios
FISCALIDAD DEL ESTADO TRANSFERIDA A ENTES LOCALES POR TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS (LEYES DE DESCENTRALIZACIÓN)	
Impuesto de circulación:	Departamento
Impuesto de matriculación:	Región
Varios:	Departamento

*Se trata de impuestos y de tasas: Fuente: Consejo de Europa, op. cit.

Además de los recursos propios, que son la parte más significativa de los numerosos impuestos y tasas locales existentes en Francia, las Administraciones territoriales reciben transferencias del Estado. Para gastos de funcionamiento reciben:

- Dotación global de funcionamiento (DGF) para los municipios, que supone entre el 27 y el 30 por ciento de la financiación de los Ayuntamientos mayores de 10.000 habitantes;
- Dotación global de funcionamiento (DGF) de los departamentos, que supone alrededor del 7 por ciento del presupuesto de los mismos;
- Fondo de cooperación con el mundo rural (DDR), destinado a favorecer el funcionamiento de las agrupaciones de municipios rurales;
- Ayudas particulares a determinados municipios (cabeceras de comarca, centros de aglomeraciones urbanas, municipios turísticos, fondos especiales para zonas desfavorecidas, etc.).

Estas transferencias para gastos de funcionamiento tienen un propósito de nivelación y se realizan en función de criterios objetivos tales como la población afectada, el número de viviendas sociales, el número de alumnos de enseñanza o la extensión de la red viaria. También se tienen en cuenta otros criterios tales como: insuficiencia o riqueza fiscal, esfuerzo fiscal, etc., y económicos como la renta per cápita de la población afectada. Hay que señalar que en Francia se dan transferencias cruzadas entre los distintos niveles de la administración local. Los municipios reciben financiación desde sus departamentos y regiones de pertenencia; a su vez, las regiones con-

tribuyen a la financiación de los departamentos y los propios municipios contribuyen, desde los años 80, a financiar determinadas políticas sociales impulsadas por los departamentos, que recibieron esta competencia por delegación del Estado.

Las transferencias de capital pueden ser destinadas de forma finalista a la construcción de equipamientos públicos tales como colegios, servicios de lucha contra los incendios, centros de acción social, etc.

Las transferencias son anuales. Sus importes se actualizan según los presupuestos generales del Estado francés. Las transferencias pueden ser también compensaciones por la supresión de determinados impuestos y tasas locales, que en Francia son llamativamente numerosas y variadas. En los momentos de redactarse este informe se anuncia una reforma de la fiscalidad local francesa precisamente para agrupar y reducir el número de tasas e impuestos.

Otra fuente importante de financiación local son los créditos. En Francia existe una total libertad de acceso al mercado de la deuda y del crédito para las Administraciones territoriales, que pueden acudir al endeudamiento sin necesidad de autorización de una instancia superior. Los créditos deben estar destinados a inversiones y cubrir el coste del equipamiento. Ello ha dotado a los entes locales de una creciente libertad en la elección de sus inversiones.

En Francia, como en los demás países analizados, los presupuestos locales se rigen por la legislación general presupuestaria estatal, que exige un procedimiento y un calendario de aprobación, y que el presupuesto esté equilibrado. El control presupuestario es ejercido por el representante del Estado en el Departamento o en la Región y por los respectivos tribunales de cuentas de cada región.

Como en Alemania, pero por distintas causas, la evolución reciente de las haciendas locales vuelve inciertos los objetivos descentralizadores del "Acto II" (Acte II) de la descentralización francesa. Es decir, parece que se está dando un retroceso en la recaudación local en los últimos años, debido a los siguientes hechos:

- Supresión progresiva de ciertos impuestos locales propios de las grandes ciudades;
- Congelación de los tipos de algunos otros impuestos locales;
- Reformas y supresiones anunciadas (impuesto profesional, impuesto sobre los terrenos no edificados) sin una perspectiva clara;

Todas estas medidas del gobierno que afectan, o van a afectar, negativamente, a los ingresos locales, se fundan en la constatación, generalmente compartida, de que los impuestos locales son relativamente injustos y poco progresivos. Ello se traducirá, previsiblemente, en un todavía mayor peso de las transferencias del Estado.

Si la naturaleza de los gastos de los entes locales en Francia es fácilmente comprensible en virtud de la nomenclatura contable aplicable, no ocurre lo mismo con su destino "político". No todos los municipios están obligados a dar una información "funcional" de sus gastos, y ésta tampoco es exhaustiva cuando es obligatoria. Además, los Departamentos y las Regiones tienen la obligación de publicar sus cuentas, clasificadas funcionalmente, solo desde 2004.

Por el lado opuesto, se detecta una tendencia creciente del Estado francés a confiar a las Administraciones territoriales el ejercicio de competencias específicas sin darles margen real de maniobra en su aplicación práctica. Un ejemplo de ello es el ingreso mínimo de inserción o salario social, que ha sido transferido a los Departamentos con total rigidez de gestión, convirtiéndoles, en cierto modo, en agencias de servicios desconcentrados del Estado, lo que en el "primer acta" de la descentralización se había, precisamente, intentado conjurar... Existe una inercia centralizadora del Estado francés, basada tanto en la tradición como en las opciones políticas mayoritarias, que convierte la descentralización en un fenómeno de contornos poco asentados, definidos y resueltos.

Para paliar los inconvenientes de la excesiva fragmentación municipal se han creado en Francia, en los últimos años, alrededor de 20.000 agrupaciones de gestión (similares a las mancomunidades) de las cuales 1.850 tienen fiscalidad propia. Después de seis años de aplicación, se considera que, indiscutiblemente, ha habido un éxito de la "intermunicipalidad" que, evidentemente, ha conducido a limitar el papel de la mayoría de los municipios englobados (recordemos que 28.000 no llegan a mil habitantes).

En resumen, el periodo que se abre ahora acumula incertidumbres sobre la autonomía financiera de los entes locales, tanto en materia de recursos como en limitaciones de su capacidad de acción, lo que pudiera conducir a una nueva forma de control del Estado sobre las Administraciones territoriales, en el momento mismo en el que éste se define, a sí mismo, como una "república descentralizada".

Un elemento que siempre hay que tener en cuenta al analizar la realidad sociopolítica y territorial del vecino país es el tradicional funcionamiento de la administración en el Estado francés, tributaria de dos fenómenos estrechamente relacionados. En primer lugar, la tradición francesa de acumulación de mandatos, que autoriza a ejercer a la vez uno o varios mandatos locales junto a un mandato nacional; en consecuencia, las leyes que afectan a las Administraciones Locales son adoptadas con naturalidad, en función del contexto político que impone la lógica del sistema parlamentario mayoritariamente compuesto por Diputados-alcalde y por Senadores-alcalde, además de Gobiernos nacionales con una mayoría de Ministros-alcalde. En segundo lugar, el hecho de que, en realidad, la representación de las Administraciones territoriales no tiene un peso crucial ni en la decisión ni en la preparación de las normas que afectan al sector local: el Senado es considerado el representante de los entes territoriales, pero no tiene el poder de bloquear los asuntos o las materias que afectan al sector público local. Y, en muchos campos, (tratamiento de los funcionarios, promulgación de normas...) el Estado reflexiona y decide, demasiado a menudo, solo.

Sin embargo, se registra una evolución reciente hacia un mayor papel y una mayor competencia técnica de los electos y de los técnicos de las Administraciones territoriales, y hacia más facilidad para integrar modos de razonamiento y de gestión innovadores. Al mismo tiempo, se constata por parte del Estado, especialmente fuera de París, la eficacia de una verdadera colaboración entre administraciones. Pero esta evolución tarda en reflejarse en los textos.

4.3 Italia

En Italia se está produciendo una profunda remodelación del sistema de financiación de las regiones, las provincias y los municipios al amparo de la reforma constitucional "federalista" de 2001, que modificó los artículos 117, 118 y 119 de la Carta Magna. En las cuestiones relativas a la hacienda pública, al Estado le compete la fijación de los principios fundamentales del sistema tributario y contable y los criterios de nivelación de los recursos fiscales territoriales. El Estado se reserva también la definición de las figuras tributarias, de los sujetos pasivos y de los niveles máximos de imposición. Por su parte, la legislación regional puede, en cierta medida, armonizar los presupuestos públicos "según los principios de coordinación de la hacienda pública y del sistema tributario". La Constitución italiana establece la autonomía de ingresos y gastos de los entes territoriales que, a través de su capacidad reglamentaria, pueden decidir activar o no determinadas figuras tributarias, el nivel de la presión fiscal a través de un sistema de tipos máximos y mínimos, así como la forma de gestión de sus recursos.

Hasta las recientes reformas, las haciendas locales se han venido rigiendo en Italia por la Ley 142 de 1990, que clarificó la dicotomía entre transferencias estatales y entradas fiscales de los entes locales. Posteriormente, por mandato de la delegación conferida al Gobierno con la ley 421 de 1992, se aprobaron los decretos legislativos 504/92 y 507/93. El decreto legislativo 504/92 instituyó el Impuesto Municipal sobre los Bienes Inmuebles (ICI) con el objetivo de asegurar a los Municipios entradas autónomas de carácter tributario. Además estableció la posibilidad de que los municipios impusieran un recargo municipal sobre el IRPF. A las Provincias les estableció un tributo anual sobre las basuras, otro vinculado a la preservación y defensa del suelo, además del impuesto por la inscripción de los vehículos en el registro público automovilístico.

En cuanto a las transferencias estatales, el mismo decreto legislativo 504/92 estableció la filosofía general disponiendo que "a partir del año 1994, el Estado contribuirá a la financiación de los presupuestos municipales y provinciales con la asignación de los siguientes fondos: *fondo ordinario*; *fondo consolidado*; *fondo de nivelación (redistributivo prorrateado o perecuativo)* de los desequilibrios de la fiscalidad local", a los que se añadirán los fondos nacionales *ordinario y especial para inversiones*.

Por su parte, el decreto legislativo 507/93 instituyó el impuesto municipal sobre la publicidad y los derechos sobre los anuncios en la vía pública, la tasa por la ocupación del espacio y de las zonas públicas y la tasa por el tratamiento de los residuos sólidos urbanos.

En esta tendencia se inscribió la creación del impuesto sobre la actividad económica IRAP en 1997, con una participación de los municipios y las provincias en su producto. Posteriormente, el decreto 56/00 suprimió la participación de los entes locales en los ingresos por este impuesto, que ha quedado adjudicado íntegramente a las regiones, mientras se comprometían transferencias de compensación a los entes locales.

El decreto legislativo 56/00 supone la última reforma de las haciendas subestatales en Italia (Ley de delegación 133, de 1999, y decreto legislativo subsiguiente 56/00). El sistema de financiación territorial establecido (regiones, provincias y municipios) se basa en los siguientes acuerdos:

Para las regiones:

- Supresión progresiva de las transferencias del Estado a las regiones con estatuto ordinario, excepto las vinculadas a actividades "de interés nacional" o a "catástrofes naturales";
- Atribución a las regiones del 20% del IVA, que se distribuye en función de la población residente, la capacidad fiscal, las necesidades sanitarias y las dimensiones territoriales de cada región;
- Constitución de un fondo de nivelación regional que se nutre de una parte del IVA y, en caso de necesidad, del impuesto de hidrocarburos;
- Constitución de un fondo específico de solidaridad con las regiones más pobres, que se actualiza cada tres años;
- Definición, antes del 30 de septiembre de cada año, en el seno de la conferencia Estado-Regiones, de las cuotas de participación de las regiones en los fondos de cooperación regional;
- Aumento, a partir del año 2000, del recargo regional (aliquote dell'addizionale regionale) en el IRPF (desde el fijado anteriormente 0,5 y 1% hasta el 0,9 y al 1,4 respectivamente);
- Atribución a las regiones del impuesto IRAP (que era un impuesto sobre la producción local creado en 1997 y atribuido inicialmente a los Ayuntamientos y provincias);
- Abolición de la participación de los municipios y las provincias en el impuesto IRAP y compensación a los entes locales por esta pérdida.

Para las provincias:

- Participación en el IRPF;
- Participación en la tasa regional sobre vertidos de residuos;
- Tasa adicional sobre el consumo de electricidad;
- Tasa sobre el registro obligatorio de automóviles;
- Tasa sobre los seguros de automóviles;

Para los municipios:

- Impuesto municipal sobre los bienes inmuebles (ICI);
- Parte del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF);

- Recargo facultativo sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)
- Impuesto sobre la utilización del suelo público;
- Impuesto adicional sobre el consumo de electricidad;
- Impuesto sobre el tratamiento de los residuos sólidos urbanos;
- Tasa por la depuración y evacuación de aguas residuales;

En los últimos años, el margen de maniobra de los tributos propios de regiones, municipios y provincias ha estado sustancialmente bloqueado en Italia y el nivel de los ingresos ha dependido, sobretodo, del volumen de las transferencias o de la participación en impuestos estatales.

En concreto, en el año 2003 no se ha producido ninguna novedad relevante para los municipios, a excepción de la elevación de su cuota de participación en el IRPF hasta el 6,5 por ciento y de la asignación a las Provincias de una participación del 1 por ciento en este importante impuesto. Paralelamente, las transferencias a los entes locales se han visto aminoradas, con objeto de compensar su incrementada participación en el IRPF, de forma que los recursos estatales totales atribuidos a los entes locales se han mantenido en términos globales.

Los principales datos de las haciendas locales y regionales italianas para este periodo indican que hasta el año 2003 los ingresos tributarios municipales han crecido progresivamente, en parte por la introducción y posterior elevación de la cuota municipal en el IRPF. Pero a partir de 2003 los incrementos en los ingresos por este recargo (addizionale) municipal en el IRPF se han visto limitados por la normativa dado que el gobierno ha bloqueado el margen de maniobra municipal. Así, el ingreso municipal per cápita por IRPF ha pasado de 27,59 euros en 2002 a 23,21 euros en 2003.

Han aumentado también los ingresos por TOSAP (Tasa de Ocupación de Espacios Públicos), de 4,01 a 4,39 euros per cápita y, sobre todo, las mejoras en la recaudación del ICI (IBI español), que en el año 2003 alcanzó un importe global de 11.000 millones de euros en el conjunto de los municipios italianos. Teniendo en cuenta la relativa inelasticidad del impuesto, el aumento de la recaudación por ICI es un hecho notable. La recaudación media municipal en concepto de ICI por habitante es de 189 euros. La cuota TARSU (Tasa de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos) crece de 72,21 euros per cápita en 2000 a 76,14 en 2003.

En las provincias, hasta el año 2003 ha habido una tendencia sostenida al aumento de los ingresos tributarios, que ha dado lugar a un incremento de un 28% de los ingresos provinciales en cuatro años. La causa está en que el importante crecimiento de los ingresos por recursos propios, tras el decreto 56/00, no se ha corregido a la baja con una reducción de las transferencias del Estado. El incremento de los recursos de las Provincias está relacionado sobretodo con la asignación del 1% del IRPF y con la creación de los nuevos tributos mencionados más arriba. Esta situación es congruente con la mayor atribución de funciones que se ha operado hacia las provincias tras la reforma constitucional del año 2001.

En las regiones italianas, entre el año 2000 y el 2003 crecen de forma agregada los ingresos fiscales generados a través de sus recursos propios en relación con las transferencias del Estado. Los recursos propios regionales han crecido en términos nominales en los últimos cuatro años en un 23,6 %. Si se toma en consideración el periodo 2001- 2003 -de plena operatividad del decreto legislativo 56/2000 citado- el crecimiento de los ingresos tributarios por vía de recursos propios es del 16,9 %. Ello ha hecho sentir con mayor agudeza las diferencias económicas entre las diversas regiones del país. Durante el periodo 2001-2003 los ingresos por el recargo regional en el IRPF han crecido un 24,8 %, y un 13,5 % los ingresos por el IRAP.

De cara al futuro, continúa la incertidumbre sobre los efectos de las reformas fiscales: la funcionalidad de los mecanismos de financiación establecidos; los tiempos de transformación en recursos propios de las transferencias todavía previstas en los presupuestos del Estado; el sistema de ordenación del acceso a fuentes externas de financiación, en lenta pero importante redefinición. Debido a todo ello, el federalismo fiscal del decreto legislativo 56/2000 continúa siendo la referencia obligada para entender la gestión de los ingresos fiscales territoriales en Italia en estos últimos 5 años.

Desgraciadamente, esta reforma tan ambiciosa de la hacienda pública italiana, sancionada por el nuevo artículo 119 de la Constitución (2001), no ha pasado de los principios del federalismo fiscal a los hechos, tal y como ha puesto de manifiesto un reciente informe del Tribunal de Cuentas (2004). Las sucesivas leyes presupuestarias anuales (LPGE en España) que se han sucedido en los últimos cuatro años, no solo han mantenido el sistema de "transferencias del Estado", anterior a la reforma constitucional, sino que han puesto rigurosos límites a la teórica autonomía de ingresos y gastos de los entes territoriales. En particular, la Ley Presupuestaria de 2003 ha suspendido los aumentos adicionales de la participación de los municipios y las regiones en el IRPF y el aumento de su cuota en el IRAP, hasta que se alcance un acuerdo en el seno de la Conferencia Unificada del Estado, las Regiones y las Corporaciones Locales sobre los mecanismos estructurales del federalismo fiscal. Por otra parte, se han confirmado los contenidos del pacto de estabilidad interno, tanto en términos de déficit como de limitación de los gastos corrientes.

Debido a todas las incertidumbres generadas por la aplicación del nuevo sistema de financiación territorial (decreto 56/00) en el año 2003 se constituyó la "Alta Comisión de Estudio" para indicar al Gobierno italiano "los principios generales de coordinación de las haciendas públicas y del sistema tributario". Esta Comisión, de la que forman parte los tres niveles de la administración, tenía que haber terminado sus trabajos el 31 de marzo de 2003. No habiendo podido cumplir con su misión, la Ley Presupuestaria de 2004 estableció un nuevo plazo para la entrega del informe de la Alta Comisión (el 30 de septiembre de 2004) plazo que tampoco se ha cumplido. Estas son las dificultades que vive la reforma federalista de la hacienda italiana.

Por otra parte, como ya se ha mencionado más arriba, en el año 2004 se ha confirmado el bloqueo de los aumentos de participación en el IRPF y en el IRAP, lo que ha tenido efectos negativos sobre la potestad impositiva constitucionalmente garantizada a los entes territoriales. Las transferencias financieras a los entes locales han sufrido, en los dos últimos ejercicios 2003 - 2004, una reducción global del 3,06 % para los municipios, por importe de 404 millones de euros.

Esta disminución de las transferencias del Estado a los municipios incide de forma desigual en los presupuestos municipales, dependiendo de su grado de autonomía tributaria. El Instituto de Estudios y Análisis Económicos (ISAE) prevé que el año 2004 se cerrará con un empeoramiento no despreciable de las haciendas locales. El endeudamiento neto se agravará también en el año 2005, tras las medidas contenidas en la Ley presupuestaria correspondiente a este año.

En el origen de la reciente y creciente crisis de las haciendas locales italianas se encuentran dos factores: una fuerte reducción de los ingresos fiscales locales (IRPF, IRAP e ICI) y un recorte en las transferencias estatales a los entes locales.

4.4 Dinamarca

Dinamarca es un caso aparte debido al peso específico de la administración local y al enorme consenso existente entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales. Actualmente los gastos de los municipios y condados sumados suponen cerca del 35 por ciento del producto interior bruto danés y alrededor del 56 por ciento del gasto público total (aproximadamente 43 % los municipios y 13 % los condados). El Estado ha ido confiando progresivamente a los condados y municipios la gestión de la mayoría de los servicios a los ciudadanos, en un proceso continuado de "devolución" de responsabilidades iniciado en 1970.

En síntesis, las decisiones de política fiscal incumben al Parlamento y la recaudación de los principales tributos al Gobierno danés, pero la gestión del gasto está encomendada a las Administraciones locales. Es decir, la hacienda local se basa en que las decisiones sobre objetivos económicos, tipos de impuestos y equilibrio presupuestario incumben al Parlamento y a la administración central, pero las modalidades de integración de los municipios y condados en la política económica nacional son objeto de acuerdos libremente adoptados con el gobierno. Desde 1970 los entes locales negocian cada año con el gobierno sus decisiones fiscales. Raramente el Estado impone condiciones a los municipios y los municipios, por lo general, respetan los pactos alcanzados, aunque estos no sean vinculantes.

En el año 2004 el Estado recaudaba el 68 % de los impuestos, incluida la seguridad social, y los Gobiernos Locales el 32 %. Sin embargo, los Gobiernos Locales gastaban el 56 % de los recursos públicos frente al 44 % del Estado y la Seguridad Social. Los impuestos suponen el 60 por ciento de los ingresos locales, seguidos de las tasas y precios públicos, con un 20 %, las transferencias del Estado para cubrir los subsidios sociales gestionados por la administración local, con un 12 %, las transferencias de nivelación, con un 6 % y otros ingresos, con un 2 %.

Los municipios y los condados no pueden crear nuevas figuras tributarias, pero tienen libertad para fijar su tipo de recargo en el impuesto sobre la renta y el tipo aplicable en el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria que, sumados, constituyen el 97 por ciento de los ingresos fiscales locales. En el impuesto sobre la renta la imposición local puede oscilar entre el 15,5 y el 23,2 por ciento; en el impuesto sobre la propiedad los tipos pueden ir desde el 0,6 hasta el 2,4 por ciento. Los entes locales reciben, además, una pequeña proporción de los impuestos de sociedades, de sucesiones y de las contribuciones obligatorias para las pensiones.

Por tanto, los municipios daneses tienen dos impuestos principales: cuota sobre el IRPF e impuesto sobre el suelo (land tax). En 2005 los ingresos fiscales locales presentaban la siguiente proporción: impuesto sobre la renta 91 %; impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, 6%; impuesto de sociedades, 2 % y otros impuestos, 1 %.

En cuanto a los gastos corrientes, casi el 60 % del gasto municipal se encuadra en el capítulo de bienestar social y ayudas. Si se suma el 20 % dedicado a educación y cultura, se llega a la conclusión de que el 80 % del gasto corriente de los municipios daneses se destina a bienestar social, educación y cultura. El restante veinte por ciento del gasto corriente se divide en: 2,5 % para urbanismo y medio ambiente; 7 % para servicios y suministros municipales; 2,6 % para carreteras y transporte público, y el resto se consume en los gastos de funcionamiento y gestión de los servicios de la propia administración municipal.

En cuanto al gasto de capital, éste se distribuye de la siguiente forma: salud y bienestar social, 24 %; educación y cultura, 23 %; medioambiente y vivienda, 26 %; carreteras, 9 %; servicios y suministros 12,5 % y, finalmente, administración y gestión, 5,5 %.

Los municipios y condados daneses reciben transferencias del gobierno, especialmente en concepto de reembolsos por gastos sociales y educativos gestionados. También reciben transferencias de nivelación para compensar diferentes niveles de ingresos propios y diferencias en el coste de los servicios públicos locales.

Los municipios no pueden acudir al mercado de la deuda más que para financiar inversiones en los campos siguientes: agua, electricidad, calefacción, renovación urbana, alojamientos para la tercera edad y adquisición de suelo. Los gastos de capital fijo por estos conceptos constituyen el techo del endeudamiento, por encima del cual ningún municipio se puede endeudar sin autorización previa.

Las cuentas de las Administraciones Locales son obligatoriamente auditadas, normalmente por un órgano establecido por la propia asociación de municipios. Las cuentas revisadas deben ser presentadas oficialmente a la comisión de vigilancia de cada condado.

V. CONCLUSIÓN

En los cuatro países analizados, Alemania, Francia, Italia y Dinamarca se están produciendo cambios en relación con el funcionamiento de la administración local y su engarce en el sistema institucional.

El país que está sufriendo una más profunda remodelación es Italia, con una orientación federalista que ha llevado al Parlamento a aprobar una reforma constitucional de enorme envergadura que, sin embargo, no cuenta con el consenso de todas las fuerzas políticas.

Francia afronta la simplificación de su sistema administrativo y tributario con la intención de suprimir numerosas tasas locales y seguir con la creciente participación de los municipios en los

principales tributos. Hay que tener en cuenta el contexto particular del sistema institucional francés, con un tejido municipal muy fragmentado y estratificado, sobre el que se acumulan las reformas parciales sin que, por ahora, se vea en el horizonte una verdadera reforma general. En opinión de los analistas, en los años ochenta se ha impulsado una descentralización cuyo modelo teórico no tiene capacidad de incidir en la realidad territorial, se considera que hay un fracaso relativo de los "bloques de competencias", mantenimiento de financiaciones cruzadas, generalización de los contratos-programa, etc.

En Alemania no se barruntan cambios en la estructura territorial y la atención política está centrada en solucionar de una forma estable los desequilibrios estructurales existentes entre los Länder del este y del oeste del país.

En Dinamarca, el pragmatismo que caracteriza a su sociedad y el enorme valor concedido al buen funcionamiento de la administración pública, como depositaria del bien común de sus ciudadanos, han conducido al Gobierno, al Parlamento y a los políticos locales a afrontar una nueva reforma administrativa, tras la que se realizó en los años setenta, con objeto de simplificar aún más la administración, mejorar la eficiencia de los servicios públicos y facilitar la participación, el control y la satisfacción de los ciudadanos.

Evidentemente, relacionada con las políticas de estabilidad presupuestarias europeas, y sobre todo de la "zona euro", se produce en muchos países una crisis fiscal que afecta de lleno a la Administración Local. Quizás se dé en España una "diferencia positiva", pero basada en una normativa particularmente dura para las finanzas locales, en cuanto a condiciones de endeudamiento, por ejemplo.

Hay dos conclusiones importantes en este apartado comparativo con Europa. La primera es que las Administraciones Locales de los grandes países continentales de la Unión europea - Dinamarca y los países del modelo nórdico escapan a esta dinámica- tienen en común con España estructuras regionales fuertes o en vías de fortalecerse (un proceso incipiente en Francia, pero en vías de consolidación en Italia); la segunda conclusión es que la estructura de los problemas, los obstáculos que se alzan bajo formas cambiantes y coyunturales ante el objetivo común de defensa de los principios de autonomía local y suficiencia financiera, en general consagrados en las leyes fundamentales, son similares en todos los grandes países.

Pero, de nuevo, tenemos que constatar que la diferencia que nos separa de los datos estadísticos medios europeos, y de las magnitudes de prácticamente todos los países de la UE15, incluidos estos tres grandes países continentales, es la de los recursos disponibles: en España, los Gobierno Locales distan mucho de disponer de la capacidad de gasto que ostentan las Corporaciones Locales en Europa. Y este aspecto fundamental es el objeto principal de esta publicación.

ANEXOS

femp * * *

Anexo I

METODOLOGÍA

El estudio entregado a la Dirección de la FEMP, en enero de 2005, constituye la base de esta publicación, que incluye una ampliación de las apoyaturas documentales y de datos, y una revisión redaccional para actualizar algunos aspectos del trabajo realizado.

De cara al planteamiento metodológico del estudio cabían en resumen, fundamentalmente, dos enfoques. Por una parte, un encargo a expertos y/o académicos independientes, que apoyaran su trabajo en un corpus documental, bibliográfico y/o de datos secundarios. Pero, por otra, sin negar las ventajas de esta primera opción, ni obviar la necesidad de recurrir a este corpus, cabía un enfoque que incorporara la participación y colaboración técnica de expertos de la Administración Local e incluyera, entre la documentación a estudiar, el acopio, análisis y tratamiento de datos directamente obtenidos de las propias Corporaciones Locales.

El estudio se llevó a cabo, en esta segunda perspectiva, recabando desde el inicio la colaboración de los Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos. El objetivo era poner en el centro del estudio, a través de seminarios "generalistas", primero, y de grupos de trabajo "monográficos", o temáticos, después, la colaboración de las Corporaciones Locales a través de sus propios técnicos y expertos, con experiencia suficiente para identificar y explicitar los problemas, diagnosticar la situación actual y abrir líneas para la definición de propuestas en busca de soluciones.

Su misión principal era incorporar los problemas que realmente pesan sobre las autoridades de los Gobiernos Locales. La lógica del trabajo realizado ha sido técnica desde el inicio, y así se plantearon también los resultados y las conclusiones finales: el objetivo último era poner en manos de los responsables de la FEMP un conjunto de diagnósticos, sugerencias y propuestas que les fueran útiles a la hora de marcar prioridades de negociación y de manejar un conjunto de propuestas que, llegado el momento, pudieran, junto a otras investigaciones, servir para transitar caminos que mejoren la situación actual de la Administración Local.

El trabajo debía explorar a fondo las carencias económicas y los problemas de gestión, diagnosticar la situación actual y dibujar las líneas y propuestas de solución de los mismos, en una perspectiva de rigor en los razonamientos y referencia a un soporte documental y de datos pertinente, pero sin refugiarse en tecnicismos, planteando en un lenguaje claro la estructura de los problemas, buscando las líneas y propuestas de su solución posible. No se han producido, en la dinámica del trabajo y del debate, diferencias notables en el enfoque de los diagnósticos y soluciones desde el punto de vista de la pertenecía política de las Corporaciones de procedencia de los técnicos.

Por otra parte, el estudio iba a apelar a una descripción de la realidad apoyada en datos fehacientes de los propios Ayuntamientos. Y, como veremos más adelante, la cumplimentación de los cuestionarios ha supuesto en realidad llevar a cabo una verdadera investigación en el propio seno de cada uno de los Ayuntamientos que han respondido, ampliando así considerablemente el alcance de la participación más directa de los técnicos en los seminarios y grupos de trabajo.

I. La organización del trabajo de los expertos

Para realizar en común una primera exploración del conjunto de los problemas a considerar y clarificar los objetivos del trabajo de expertos, se programaron entre mayo y julio de 2004 cinco seminarios iniciales. El ciclo se inauguró con un Seminario de Ayuntamientos de Grandes Ciudades (20-21 de mayo), se continuó con Seminarios centrados en Ayuntamientos de Ciudades Medias (3-4 de junio), de Ayuntamientos de Pequeñas Ciudades (16-17 junio), Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes (1-2 de julio) y se finalizó con un Seminario centrado en Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares (15-16 de julio).

Al término de cada seminario, en función del debate realizado, se fueron constituyendo grupos de trabajo. De cada uno surgieron al menos dos grupos: el de "Financiación" y el de "Desarrollos funcionales, gastos". Además, en el Seminario de Ayuntamientos de Grandes Ciudades, el debate reveló la conveniencia de crear dos grupos más: uno centrado en los problemas de "Gestión y planificación", y otro, en "Áreas metropolitanas".

El trabajo de apoyo al estudio se encauzó desde entonces a través de estos grupos, cada uno provisto de un coordinador y apoyado por un técnico del Departamento de Estudios (véase en el Anexo 3, II, correspondiente: el listado de los participantes, la composición de los grupos de trabajo, los coordinadores de los mismos y los técnicos de la FEMP).

2. Las fases y momentos del proceso de trabajo

Concretamente, el trabajo a través de los diferentes grupos se desplegó en las fases y momentos siguientes:

Fase A, de exploración y tratamiento de temas y problemas:

- A.1)** se estimula la elaboración de un guión de trabajo;
- A.2)** se recabaron contribuciones y se distribuyeron las tareas entre los miembros de cada grupo;
- A.3)** el objetivo en esta fase era llegar a un documento o esquema-analítico, que recorriera el conjunto de los temas pertinentes, de manera organizada, y recogiera un diagnóstico para cada ítem del guión, así como la formulación de propuestas.

En esta primera fase, con un trabajo próximo todavía a las diferentes tipologías de Corporaciones reflejadas en los grupos creados, se exploraron y estructuraron el conjunto pertinente de temas y problemas objeto del estudio.

En el caso particular del grupo de "Desarrollos funcionales, gastos", los objetivos de su trabajo pasaban en gran parte por la elaboración de cuestionarios de toma de datos presupuestarios y de gestión de los Ayuntamientos. Se trataba de diseñar la estructura de datos de apoyo al diagnóstico, conclusiones y propuestas del conjunto del estudio y, en particular, de todo lo relativo a la elaboración del catálogo de actividades y servicios no obligatorios y a la evaluación de su ponderación en el conjunto del gasto local. Éste había de ser un elemento básico en la valoración de la importancia de este tipo de gasto y había de cruzarse en los caminos conducentes al razonamiento, no ya sólo en términos de gasto, sino de costes.

Elaboración de los cuestionarios.

La elaboración y aplicación de los cuestionarios constituye un aspecto particular del proceso de trabajo que merece una explicación metodológica específica. La noción de actividad o servicio no obligatorio plantea evidentemente problemas de definición en la perspectiva de la búsqueda de la información en los propios Ayuntamientos.

El grupo de trabajo consideró, desde distintas perspectivas, el mejor enfoque. Evidentemente, éste no existe como solución perfecta, ya que por su propia naturaleza se trata de actividades o servicios que frecuentemente "no se ven". En efecto, en algunos casos, la actividad o servicio, está, como tal, más o menos claramente configurada como obligatoria o no obligatoria. Pero, en otros casos, como en las tareas de seguridad, por ejemplo, se "incrustan" en la programación de las tradicionalmente asumidas por la policía local, de tal manera que distinguir los gastos no obligatorios de los que podemos considerar obligatorios no es tarea fácil en la contabilidad presupuestaria municipal.

Evidentemente, había que pensar, de cara a la aplicación del cuestionario, en la manera más práctica de obtener en cada Ayuntamiento la información. Y esta cuestión se asociaba a la de la presentación de los ítems para poder, de manera clara, distribuir la enumeración de actividades en función de un criterio analítico lo más simple posible: el punto de vista de los programas, de los colectivos, o de la distribución funcional del gasto en el presupuesto, o el cruce de esta clasificación con la económica, implican cada uno sus ventajas y desventajas. Finalmente, se decidió partir de la clasificación funcional del gasto y, dentro de cada subfunción, se abrieron listados no cerrados de actividades y servicios no obligatorios para conseguir, al final, un primer catálogo de este tipo de gasto y de sus fuentes de financiación.

Para acercarnos más a las realidades diversas de las diferentes tipologías de Ayuntamientos, se diseñaron tres cuestionarios, armonizados en su estructura, pero adaptados a los Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, a los de menos, y, dentro de éste grupo, a los más pequeños (menos de 800 habitantes).

Los ítems de los cuestionarios se organizaron en los siguientes módulos armonizados en todos los cuestionarios:

1. Datos básicos sobre el municipio y la Corporación.
2. Personal de la Corporación y su evolución.
3. Evolución del Presupuesto de Ingresos.
4. Evolución Funcional (Gastos corrientes) del Presupuesto
5. Evolución de las Inversiones
6. Gastos realizados para llevar a cabo actividades o servicios no obligatorios, con expresión de los componentes de la financiación.

La aplicación del cuestionario y la muestra

No obstante, la aplicación de los cuestionarios supuso una larga y minuciosa búsqueda de información en los diferentes servicios. En el caso de los Ayuntamientos más grandes, con una estructura organizativa más compleja, esa búsqueda supuso la colaboración de técnicos de numerosos servicios y de una coordinación específica, mientras que en los Ayuntamientos más pequeños, la falta de personal técnico implicó un esfuerzo particularmente notable, también, de secretarios e interventores, a veces con la participación de responsables políticos.

En todos los casos, con frecuencia se trataba de estimar, más allá de los registros contables disponibles, el coste o gasto afectable a las diferentes actividades y servicios no obligatorios, así como la financiación atribuible a las fuentes consideradas, organismos de la Administración Central, de la Comunidad Autónoma, de la Diputación, ingresos procedentes de las aportaciones de los usuarios o de otro tipo de organismos. Luego, esa investigación in situ se asociaba con un trabajo desde el Departamento de Estudios de armonización de criterios y comprobación de la coherencia de los datos. En el control de calidad de datos se ha podido observar una tendencia a subestimar los gastos no obligatorios, por dos causas, básicamente: por no ser siempre conscientes, frecuentemente en los Ayuntamientos pequeños, del carácter no obligatorio de determinadas actividades y servicios y/o por no poder, a menudo en los Ayuntamientos más grandes, imputar completamente los gastos de personal asociados a algunas actividades de suplencia (véanse, en el Anexo 2, II, datos sobre "Desarrollos funcionales, gastos", más detalles a este respecto).

Finalmente, la muestra obtenida, con los cuestionarios copiados y validados, se distribuye de la forma siguiente, según los tramos poblacionales.

MUESTRA POR TRAMOS POBLACIONALES				
	U		M	
	<i>Ayuntamientos</i>	<i>Población</i>	<i>Ayuntamientos</i>	<i>Población</i>
Municipios de menos de 5.000 habitantes	6.905	6.050.007	37	41.350
Municipios de 5.000 a 19.999 habitantes	870	8.419.207	25	294.819
Municipios de 20.000 a 74.999 habitantes	255	9.090.722	27	1.014.601
Municipios de 75.000 habitantes y más	80	18.935.824	35	12.320.255
Total	8.110	42.495.760	124	13.671.025

En una primera aproximación, frente a un universo (U) de 8.110 Ayuntamientos, los 124 Ayuntamientos que han respondido al conjunto del cuestionario, que forman la muestra (M) de los que han sido finalmente sometidos a tratamiento estadístico, podrían parecer insuficientemente representativos. No obstante, podemos observar que en el conjunto de la muestra están directamente recogidos los valores de los distintos conceptos observados para una población que supone el 32 % del total de los habitantes de España, el 24 % excluyendo del cómputo a Madrid y Barcelona. De ello se deduce que una parte muy importante de los ingresos y de los gastos, y concretamente de los gastos no obligatorios, que se realizan en el conjunto de los municipios españoles, está directamente consignada en los cuestionarios sometidos a tratamiento estadístico.

Podemos, pues, considerar los datos de la encuesta del estudio que presentamos aquí como ciertamente muy significativos. Y, en efecto, elevando algunos de los datos de la muestra, como los de ingresos y gastos totales, al conjunto del universo de los Ayuntamientos, observamos una convergencia notable con los datos disponibles de presupuestos liquidados en el Ministerio de Hacienda (con una variación de entre ± 6 %, en los conceptos principales del conjunto de la muestra).

Cabe añadir además que, por una parte, el número de cuestionarios es especialmente importante en el tramo de los Ayuntamientos más grandes, ya que han respondido el 71 % de los municipios de más de 200.000 habitantes (17 de los 24 existentes) y, en conjunto, el 45 % del estrato de los de más de 75.000 (35 de los 80 Ayuntamientos). Si tenemos en cuenta que este estrato reúne a casi la mitad de la población del universo de los 8.110 municipios, y que más del 66 % de esta población está "representada" en la muestra, tenemos que colegir que el grado de representatividad de este estrato, en el que se concentra la mayor parte del gasto del conjunto de los Ayuntamientos, es muy significativo. Por otra parte, las capitales y ciudades con más habitantes de, prácticamente, todas las Comunidades Autónomas figuran en la muestra. Y, de las seis CCAA de mayor población, que comprenden el 66 % del total de la población española y el 61 % de los municipios, figuran en la muestra con un número de cuestionarios que varía entre 8 y 21, y la población por ellos "representada" entre el 25 % y el 75 % de la Comunidad correspondiente.

La elevación de resultados al conjunto de los municipios se hace teniendo en cuenta la población representada o que "responde" a cada ítem de los cuestionarios. Como es lógico, el margen de error es mayor que el mencionado anteriormente cuando la estimación atañe a respuestas de subconjuntos de cuestionarios que pertenecen a un estrato poblacional de la muestra determinado.

Fase B, de armonización de diagnósticos y propuestas:

En el desarrollo cronológico del trabajo, evidentemente, había que añadir una segunda fase, o Fase B, de puesta en común del trabajo realizado inicialmente por los diferentes grupos, de tal manera que se resaltarán los criterios de conjunto, con vocación de constituir la base del análisis, diagnóstico y propuestas para todos los Ayuntamientos. No se trataba de eliminar la consi-

deración de situaciones que requieren un tratamiento específico en determinados aspectos, sino de engarzar estos tratamientos en un enfoque de conjunto, armonizado.

- B.1)** se realiza, primero, un trabajo de debate en cada área temática (sobre todo en financiación, gastos, pero también en gestión...) con los coordinadores de los diferentes grupos de trabajo;
- B.2)** se elabora, conjuntamente, un documento único por área temática;
- B.3)** se organiza un seminario de coordinación y revisión de propuestas, con una amplia participación de los técnicos que habían contribuido anteriormente a la exploración de los problemas, en los seminarios; y al desarrollo de la reflexión y de las propuestas, en los grupos de trabajo.

3. Estructura de las conclusiones del Seminario de Mariñán: diagnósticos y propuestas

El Seminario de Mariñán, convocado para los días 15 a 17 de diciembre de 2004, permitió efectivamente, analizar en común el resultado del trabajo presentado por los coordinadores de los diferentes grupos, someter a debate las conclusiones y propuestas, revisarlas, modificarlas y/o enriquecerlas.

Las conclusiones aprobadas se integran en áreas temáticas y se exponen en una doble perspectiva: una de justificación o diagnóstico y otra de propuestas propiamente dichas. Evidentemente, las conclusiones se derivan de un razonamiento ajustado a un análisis de la situación actual de las Corporaciones Locales, apoyado en un conjunto de datos ya movilizados durante el trabajo de los grupos de expertos y en una referencia legislativa pertinente.

Las áreas temáticas son las siguientes:

- 1. Financiación
- 2. Desarrollos funcionales, gastos
- 3. Gestión y planificación
- 4. Áreas metropolitanas

4. Fase final del estudio, seminario internacional y publicación

En cuanto al conjunto del trabajo, después del seminario de Mariñán, consideramos que la documentación elaborada y entregada a la Dirección de la FEMP, cubría básicamente el trabajo de diagnóstico y propuestas que se trataba de llevar a cabo, de acuerdo con la investigación encargada por la Comisión Ejecutiva al Departamento de Estudios. No obstante, esta publica-

ción incorpora los datos recabados posteriormente, así como un trabajo de análisis y redaccional suplementario, que ha integrado anotaciones y sugerencias de otros técnicos de la propia FEMP, especialmente del área de Haciendas Locales.

Finalmente, el estudio ha otorgado una especial relevancia a la dimensión comparativa con la situación de la Administración Local en Europa, sobre todo en la UE15. Se recopilaron datos que permitieron establecer una comparación en función de los parámetros básicos de capacidad de gasto, estructura de gastos e ingresos. Y, para profundizar en la comparación, y enriquecer este aspecto de cara a la publicación, sobre todo para los países grandes y más próximos, se organizó un seminario internacional, al que asistieron los expertos españoles que habían colaborado más en el estudio, y un experto de Alemania, Dinamarca, Francia e Italia.

Anexo 2

DATOS ESTADÍSTICOS E INFORMACIÓN ADICIONAL

I. ÁREA TEMÁTICA DE FINANCIACIÓN

Presentamos datos de las Corporaciones Locales referentes a presión fiscal, formación bruta de capital (inversiones), deuda pública, déficit y distribución del gasto.

Todos los datos se han extraído del informe de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) "Avance de la Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas 2004"

1.1 Presión fiscal

Es el indicador que relaciona el volumen anual de recursos fiscales con la renta generada, medida ésta por el PIB a precios de mercado.

Dentro del sector de las Administraciones Públicas, la Administración Central y las Administraciones de Seguridad Social son las que reciben la mayor parte de los recursos fiscales.

Como se observa en el cuadro siguiente, las Corporaciones Locales son el subsector institucional que menos aporta a la presión fiscal global, y ha retrocedido, en el período 2000 a 2004, en 0,03 puntos porcentuales su aportación a la presión total de las Administraciones Públicas hasta situarse en el 3,06 %.

La entrada en vigor en el año 2004 del nuevo sistema de financiación local ha motivado una reducción de los recursos fiscales del Estado y el avance de la presión fiscal en las Comunidades Autónomas y, en menor medida, en las Corporaciones Locales.

La distribución institucional y evolución en los últimos años de la presión fiscal expresada en porcentaje del PIB se muestra en el cuadro siguiente:

EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL					
Ingresos fiscales en porcentaje del PIB					
Sectores institucionales	2000	2001	2002	2003	2004(P)
Administración Central	16,18	15,90	12,75	12,20	12,03
Administraciones de la Seguridad Social	11,45	11,62	11,59	11,70	11,72
Comunidades Autónomas	2,61	2,51	6,25	6,91	7,47
Corporaciones Locales	3,09	2,99	2,94	2,84	3,06
TOTAL Administraciones PÚBLICAS	33,34	33,02	33,54	33,65	34,29
PIB utilizado	630.263	679.842	729.021	780.550	837.316

(P) Provisional

1.2 Deuda pública

A finales del ejercicio de 2004 la deuda bruta en circulación de las Administraciones Públicas ascendió a 424.862 millones de euros, lo que supone un aumento de 15.219 millones de euros con relación al saldo del ejercicio 2003.

La mayor parte de esta deuda, el 77,8%, corresponde a la Administración Central, mientras que las Comunidades Autónomas absorben el 12,2%, las Corporaciones Locales el 5,7 % de la deuda (24.111 millones de euros) y el subsector de las Administraciones de la Seguridad Social tiene un endeudamiento equivalente al 4,3 % del total.

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA						
En millones de euros						
Sectores institucionales	2000	2001	2002	2003	2004(P)	Varc. 04-03
Administración Central	313.763	314.412	320.611	319.326	330.502	11.176
Comunidades Autónomas	39.446	43.682	46.461	48.993	51.926	2.933
Corporaciones Locales	19.722	20.109	21.457	22.874	24.111	1.237
Administraciones de la Seguridad Social	18.832	18.704	18.577	18.450	18.323	-127
Deuda Bruta (sin consolidar)	391.763	396.907	407.106	409.643	424.862	15.219

(P) Provisional

Con relación al PIB, el endeudamiento de las Corporaciones Locales equivale al 2,9%, manteniéndose el nivel de años anteriores. La práctica totalidad de la deuda del subsector (el 92,9%) corresponde a pasivos a largo plazo, principalmente préstamos de instituciones financieras.

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA						
En porcentaje PIB						
Sectores institucionales	2000	2001	2002	2003	2004(P)	Varc. 04-03
Administración Central	48,9	46,2	44,0	40,9	39,5	-1,4
Comunidades Autónomas	6,3	6,4	6,4	6,3	6,2	-0,1
Corporaciones Locales	3,1	3,0	2,9	2,9	2,9	0,0
Administraciones de la Seguridad Social	3,0	2,8	2,5	2,4	2,2	-0,2
Deuda Bruta (sin consolidar)	62,2	58,4	55,8	52,5	50,7	-1,8
PIB utilizado	630.263	679.842	729.021	780.550	837.316	-

(P) Provisional

1.3 Formación bruta de capital

El volumen de las inversiones efectuadas por las Administraciones Públicas durante 2004 se ha situado en 28.708 millones de euros, que suponen un aumento interanual del 2,3%. De estos, las Corporaciones Locales han gestionado el 30,2 % del total de la formación bruta de capital, lo que supone inversiones por un importe de 8.681 millones de euros. De este modo las Corporaciones Locales, aunque sus inversiones hayan experimentado un descenso del 11,4% con respecto a 200, constituyen junto con las Comunidades Autónomas el subsector más inversor.

La evolución del porcentaje de participación en las inversiones totales del país de estos subsectores figura en la siguiente tabla:

EVOLUCIÓN DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL					
En porcentajes					
Sectores institucionales	2000	2001	2002	2003	2004(P)
Administración Central	26,4	26,2	23,8	24,9	31,2
Administraciones de la Seguridad Social	3,0	3,1	1,4	1,2	1,1
CCAA	38,9	39,5	41,4	39,0	37,4
CCLL	31,6	31,2	33,4	34,9	30,2
Total de Administraciones Públicas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(P) Provisional

1.4 Déficit público

Durante el año 2004 el sector Administraciones Públicas registra un déficit de 1.173 millones de euros (el 0,1% del PIB estimado para dicho año). Si deducimos la incidencia de operaciones no recurrentes el resultado en el conjunto de las Administraciones Públicas fué de un superávit de 4.286 millones de euros, que equivale al 0,5% del PIB.

Desde el punto de vista institucional, el déficit de las cuentas públicas se produce como consecuencia del resultado negativo de la Administración Central y, aunque en menor medida, por el déficit de las Comunidades Autónomas y los Entes Territoriales. Estas cifras de déficit han sido compensadas en gran parte por el superávit de las Administraciones de la Seguridad Social.

EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO					
En millones de euros					
Sectores institucionales	2000	2001	2002	2003	2004(P)
Administración Central	-5.707	-4.266	-3.680	-2.543	-9.600
Administraciones de Seguridad Social	2.866	5.454	6.115	8.009	8.635
CCAA	-3.201	-4.321	-3.535	-3.770	-185
CCLL	584	-256	-860	-1.900	-23
Total de Administraciones Públicas	-5.458	-3.389	-1.960	-204	-1.173
En porcentaje del PIB	-0,9	-0,5	-0,3	0,0	-0,1
PIB utilizado	630.263	679.842	729.021	780.550	837.316

(P) Provisional

1.5 Distribución del gasto no financiero de las AAPP

La estructura porcentual y la evolución anual de la distribución sectorial de los empleos no financieros de las Administraciones Públicas se detalla en el cuadro siguiente:

EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL GASTO NO FINANCIERO					
Subsectores	2000	2001	2002	2003	2004(P)
Administración Central	24,7	24,1	23,3	22,4	23,4
Comunidades Autónomas	33,2	33,8	34,3	34,9	35,1
Corporaciones Locales	12,7	12,8	13,1	13,4	12,6
Administraciones de Seguridad Social	29,4	29,3	29,3	29,4	29,0
Total empleos no financieros de las AA.PP.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(P) Provisional

Las Comunidades Autónomas incrementan su participación en 0,2 puntos porcentuales hasta alcanzar los 35,1%. Por el contrario las Corporaciones Locales ven disminuir su participación en el importe total del gasto pasando de 13,4% al 12,6%.

Si descontamos de los empleos no financieros los intereses pagados, la estructura porcentual anteriormente vista se modifica sustancialmente. Obtienen una mayor participación las Administraciones Territoriales y la seguridad Social en detrimento de la administración Central.

El efecto sobre las Corporaciones Locales es que ven disminuir su participación sobre el total del gasto, respecto al ejercicio anterior, en nueve décimas hasta situarse en el 13,1%.

EVOLUCION DE LA PARTICIPACIÓN EN EL GASTO NO FINANCIERO, SIN INTERESES					
Subsectores	2000	2001	2002	2003	2004(P)
Administración Central	19,5	19,0	18,7	18,3	20,0
Comunidades Autónomas	35,1	35,7	36,0	36,4	36,4
Corporaciones Locales	13,3	13,5	13,8	14,0	13,1
Administraciones de la Seguridad Social	32,1	31,8	31,5	31,3	30,6
Total empleos no financieros de las AA.PP.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(P) Provisional

II. ÁREA TEMÁTICA DE DESARROLLOS FUNCIONALES, GASTOS

2.1 Formación del catálogo de actividades y servicios no obligatorios

Como ya se ha dicho, este catálogo de actividades y servicios no obligatorios constituye un primer intento de acercamiento a los esfuerzos que están realizando los Ayuntamientos en actuaciones que no son de su competencia o que han trascendido el marco estricto competencial de la Ley de Bases de Régimen Local, muy superado ya por la dinámica y desarrollo de la sociedad española en estos veinte años transcurridos.

Los problemas metodológicos de esta aproximación se derivan, en primer lugar, tanto de la variedad y relativa heterogeneidad de la estructura orgánica de los Ayuntamientos (denominaciones y ubicaciones en el organigrama de las actividades y servicios existentes) como de la clasificación funcional de los gastos, que hacen variar los contenidos de algunas funciones y subfunciones. El reto es difícil y doble: primero a la hora de recoger los datos de manera homogénea y, luego, a la hora de llevar a cabo el ordenamiento y catalogación de las actividades. Y este doble reto interviene tanto a nivel de identificación de actividades como en el de la captura de las dimensiones de coste investigadas.

El diálogo permanente con los técnicos que cumplimentaban los cuestionarios ha permitido operar una primera armonización. Luego, también se ha intentado responder a esta heterogeneidad con una agrupación a nivel de actividad o de servicio, según los datos aportados por los Ayuntamientos y su nivel de desagregación. Así, se ha operado un tratamiento a nivel de subfunción, más próximo a las clasificaciones de los propios Ayuntamientos y, después, a nivel de catálogo, se ha procedido a una agrupación por actividades y servicios armonizados.

Se ha partido del listado completo de actividades armonizadas en aquel primer nivel, para organizarlas y recategorizarlas en el catálogo. Figuran, en una primera parte, aquellos servicios y actividades que los Ayuntamientos prestan específicamente para colectivos concretos, como una primera aproximación al gasto de las políticas por colectivos. Los valores agregados que figuran asociados al gasto por colectivo no son exhaustivos, y no deben entenderse como el gasto total que en su beneficio realizan los Ayuntamientos, pues recogen las actividades concernientes a los ámbitos de las prestaciones sociales, y no todas, ya que algunas son difíciles de circunscribir enteramente por colectivos. En una segunda parte, se organizan los gastos de las actividades que van dirigidas al conjunto de la población, por actividades y servicios sectoriales. Se tropieza aquí con la misma dificultad, pero en dirección inversa: se incluyen algunos programas que seguramente están orientados hacia colectivos concretos, pero que no se han podido desglosar. Un cuestionario que hubiera permitido discernir ambos aspectos completamente, se adaptaría mal a la realidad de la intervención local y sería en exceso detallado y, si no imposible, sí muy difícil de cumplimentar.

Algunos ejemplos son claros: los programas de Empleo no refieren sólo datos de esta subfunción específica, pues se han agrupado también programas provenientes de la subfunción de Promoción y Reinserción social, Promoción educativa e, incluso, de Industria y Desarrollo empresarial; o, los de Medio Ambiente, que han supuesto un esfuerzo de agrupación de las distintas actuaciones que se realizan por los Ayuntamientos desde diferentes áreas o subfunciones. El gasto de este ámbito tampoco debe entenderse como exhaustivo: actuaciones tales como la recogida de basura selectiva o las depuradoras han sido dejadas en apartados separados; asimismo, actividades muy cercanas a medio ambiente, como puede ser el mantenimiento y limpieza de zonas verdes, parques o playas, han sido agrupadas en el apartado de "Espacios de titularidad no municipal".

Cabe destacar, también, el reto asumido por los técnicos responsables de la cumplimentación de los cuestionarios (mayoritariamente, Secretarios e Interventores) que, ante la falta de estudios o disponibilidad de datos sobre costes concretos, junto a la "novedad" de ciertos ítems, han desarrollado una verdadera investigación para estimar estadísticos. Ante los dilemas que se presentaban en muchos casos, el resultado creemos que ha llevado a estimaciones "a la baja".

Otros criterios adoptados inevitablemente "in itinere" han conducido también a "tirar a la baja" determinadas magnitudes. No han sido incluidos los déficits con respecto a las ayudas estatales para el servicio del Transporte Urbano en municipios mayores de 50.000 habitantes: únicamente se han recogido los gastos procedentes de prestaciones fuera de los ámbitos municipales propios. Ni siquiera se recogen los esfuerzos realizados como consecuencia de las inversiones que los Ayuntamientos vienen realizando en este mismo servicio de cara a la mejora de la

calidad de vida de sus ciudadanos y una mayor accesibilidad (autobuses de piso bajo) o para la mejora del medio ambiente (autobuses de gas).

Las "Bonificaciones en el transporte para determinados colectivos" reflejan datos exclusivamente de Ayuntamientos que tienen este concepto expresamente reflejado en su presupuesto (en muchos casos, este concepto no se recoge en los presupuestos de gastos ni en los de ingresos, lógicamente).

Así también, los datos reflejados en Protección civil y Prevención y extinción de incendios incluyen los gastos de Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes, y, de los que superan esta franja, sólo se consideran los que se refieren a actuaciones que superan las obligaciones contempladas en la Ley de Bases: grupos de acción rápida, actuaciones de apoyo e intervención en municipios colindantes, ...

Tampoco han sido objeto de este estudio, servicios tales como el 010 o las Webs municipales.

Por último, los controles de coherencia de datos nos han llevado a eliminar de este catálogo algunas categorías que no quedaban reflejadas con suficiente fiabilidad (Cooperación al desarrollo, cesión de suelo para viviendas públicas, colegios o para fines industriales, ...; los tanatorios y otros servicios funerarios;...).

En cuanto a las "Transferencias a otras Administraciones Públicas", última categoría del catálogo, se reflejan las que están destinadas a gastos corrientes de carácter no obligatorio que no han podido ser asignadas a categorías y apartados anteriores: fundamentalmente se trata de programas culturales, de integración social, servicios sociales, medioambientales y de desarrollo local.

En lo que respecta a las fuentes de financiación, queda por precisar que las aportaciones de las Diputaciones se refieren fundamentalmente a datos de municipios menores de 20.000 habitantes; por encima de este tamaño, son recogidas también en el apartado de "otros". Este apartado, que recoge frecuentemente transferencias procedentes de la Unión Europea, ha sido englobado en algunas tablas como aportación de otras AAPP.

2.2 Procesamiento de datos y lectura de tablas

Ordenamiento, captura y procesamiento de datos

Hemos visto ya los criterios aplicados a la consideración de gasto no obligatorio. Para el ordenamiento y procesamiento de datos se volcaron las hojas de cálculo en bases de datos SPSS, en tablas relacionables. Como se ha mencionado ya, las actividades relacionadas en la tabla 7 por cada Ayuntamiento fueron objeto de una codificación previa a la captura en la base de datos correspondiente. Ésta, y las demás tablas de ingresos y gastos, sobre todo las de gastos corrientes y de inversiones, que admitían variaciones en su cumplimentación en función de la clasificación funcional específica de cada Ayuntamiento, fueron objeto, primero, de una armonización interna; y después relacional, antes de la captura de los datos.

Como se ha indicado en la nota metodológica, los valores se han elevado a nivel del universo del conjunto de los Ayuntamientos españoles teniendo en cuenta la población "representada" en los cuestionarios de la muestra y de las respuestas a cada ítem. Debe tenerse en cuenta que el margen de error de los datos que figuran en las tablas es evidentemente mayor para los valores referidos a estratos poblacionales determinados.

Los resultados que figuran en los totales y en los conceptos de imputación de fuentes de financiación de las tablas de distribución no coinciden exactamente, debido, como se ha dicho, a que algunos Ayuntamientos, y en determinadas subfunciones, no siempre han podido estimar el gasto no obligatorio y las fuentes de financiación para cada una de las actividades o servicios, pero sí han podido establecer una estimación del gasto para la subfunción globalmente.

Por consiguiente, por una parte, de una manera general, los totales agregados por subfunción han de ser superiores a los totales de las actividades que ahí se clasifican. Por otra parte, la clasificación funcional de una misma actividad es, a veces, diferente según los Ayuntamientos. Por ello, de alguna manera, el catálogo ordenado que presentamos en esta publicación es más homogéneo, en la medida en que se han agrupado determinadas actividades que pueden estar dispersas en diferentes subfunciones en las respuestas recibidas, debido a la falta de criterios totalmente armonizados en las clasificaciones funcionales presupuestarias.

Finalmente, para el trabajo de ordenamiento, volcado, elaboración de las bases de datos y su tratamiento con la aplicación estadística SPSS, se ha contado con la colaboración y asesoramiento de Ricardo Olmos, de la Universidad Autónoma de Madrid, Profesor en SPSS-Ibérica, así como de Antonio Trillo Cobos y de María Candel López, también de la UAM.

El catálogo

CATÁLOGO DE ACTIVIDADES Y SERVICIOS NO OBLIGATORIOS Y FUENTES DE FINANCIACIÓN							
SERVICIOS Y ACTIVIDADES POR AGRUPAMIENTOS	% sobre total	GASTO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN					
		Gasto total	Estado	CCAA	Diputación	Otros	Usuarios
PROGRAMAS ESPECIFICADOS POR COLECTIVOS							
INFANCIA Y FAMILIA	4,0	306.079.231	60.994	68.119.732	2.923.868	2.756.174	28.683.595
Protección al Menor / Guarderías	1,0	79.216.255	0	18.098.363	2.883.240	1.578.523	1.563.713
Escuelas infantiles y Enseñanza preescolar	2,2	169.037.354	0	46.770.576	40.628	550.832	25.384.602
Educación infantil para el deporte	0,8	57.825.622	60.994	3.250.793	0	626.819	1.735.281
CURSOS							
DE SEGURIDAD VIAL	0,1	9.858.258	0	658	0	0	56.483
POLÍTICAS DE JUVENTUD	1,5	127.320.001	199.485	4.890.139	270.374	2.545.868	3.583.922
Equipamientos y programas de integración...							
POLÍTICAS DE IGUALDAD/MUJER	0,8	71.283.334	354.123	12.089.748	206.464	235.357	354.310
Equipamientos, programas de integración, violencia de género...							
TERCERA EDAD	4,5	393.361.702	1.748.671	84.800.178	1.177.375	10.017.153	17.397.312
Servicios Sociales	0,3	23.853.838	0	230.300	0	0	0
SAD	2,2	188.956.631	1.210.786	62.484.212	16.041	272.248	7.016.424
Teleasistencia	0,1	7.655.813	0	2.150.657	0	198.494	208.269
Equipamientos y residencias	1,3	113.828.777	123.598	14.000.771	86.131	8.327.057	8.496.549
Educación de adultos / Universidad Popular	0,7	59.066.643	414.287	5.934.237	1.075.203	1.219.355	1.676.070
DISCAPACITADOS	0,9	81.028.573	95.008	23.779.079	0	5.019.486	2.083.051
Programas sociales y de salud	0,6	54.078.120	0	20.462.875	0	4.713.150	2.083.051
Eliminación barreras arquitectónicas	0,3	26.950.453	95.008	3.316.204	0	306.336	0
INMIGRANTES	0,5	39.120.739,00	243.538,84	2.749.374,17	0,00	31.845,32	0,00
Programas de integración social y de salud							

CATÁLOGO DE ACTIVIDADES Y SERVICIOS NO OBLIGATORIOS Y FUENTES DE FINANCIACIÓN							
SERVICIOS Y ACTIVIDADES POR AGRUPAMIENTOS	% sobre total	GASTO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN					
		Gasto total	Estado	CCAA	Diputación	Otros	Usuarios
MINORÍAS ÉTNICAS	0,4	32.588.683	2.287.295	8.561.188	332.784	0	0
Programas de integración social y de salud							
PROGRAMAS PARA LA POBLACIÓN EN GENERAL							
ADMINISTRACIÓN GENERAL	0,7	57.167.766	2.650.679	664.542	0	79.302	0
Apoyo procesos electorales	0,1	10.171.123	2.486.603	413.397	0	0	0
Estadística Colaboración con el INE	0,2	14.473.202	134.354	0	0	79.302	0
Relación con Catastro	0,3	25.435.853	0	0	0	0	0
Resto de actividades no obligatorias de Administración	0,1	7.087.588	29.722	251.145	0	0	0
SEGURIDAD, resto de actividades	0,4	35.100.138	553.078	95.536	0	0	23.699
Colaboración con la Justicia	0,2	20.395.835	79.302	95.536	0	0	23.699
Control horario de establecimientos	0,1	8.539.898	0	0	0	0	0
Otras actividades no obligatorias de Seguridad	0,1	6.164.405	473.776	0	0	0	0
JUZGADOS DE PAZ	0,7	61.611.364	0	11.537.285	0	0	10.411.760
PROTECCIÓN CIVIL	0,3	26.965.541	0	6.341.947	1.544.737	372.918	0
Voluntariado y Protección Civil	0,1	10.190.918	0	62.615	0	0	0
Grupo de acción rápida	0,2	15.026.411	0	6.279.332	1.544.737	372.918	0
Resto actividades de Protección Civil	0,0	1.748.212	0	0	0	0	0
PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS	0,2	13.541.318	0	76.368	0	433.033	214.022
Prevención y Extinción de incendios	0,1	8.521.974	0	0	0	0	214.022
Actuaciones fuera del término municipal	0,1	5.019.344	0	76.368	0	433.033	0
PROMOCIÓN EDUCATIVA	0,6	49.067.001	77.193	10.597.213	0	221.835	18.736

**CATÁLOGO DE ACTIVIDADES Y SERVICIOS NO OBLIGATORIOS
Y FUENTES DE FINANCIACIÓN**

SERVICIOS Y ACTIVIDADES POR AGRUPAMIENTOS	% sobre total	GASTO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN					
		Gasto total	Estado	CCAA	Diputación	Otros	Usuarios
EMPLEO	7,8	677.546.507	45.377.791	316.690.111	2.077.329	25.079.443	0
Planes de empleo	3,7	318.844.357	19.030.742	159.796.567	1.058.758	9.821.883	0
Formación para el empleo	3,1	269.366.798	22.452.262	126.370.585	0	7.262.271	0
Acciones de orientación	0,5	42.736.218	2.532.690	17.325.020	940.524	3.423.018	0
Resto actividades para el Empleo	0,5	46.599.135	1.362.097	13.197.940	78.047	4.572.271	0
DROGAS	0,6	49.423.211	805.007	13.705.441	0	192.133	52.452
Prevención, asistencia social y sanitaria	0,4	38.216.864	805.007	13.705.441	0	192.133	52.452
Actuaciones de la policía local en prevención	0,1	11.206.347	0	0	0	0	0
SERVICIOS SOCIALES GENERALES	6,3	549.539.952	9.180.902	135.032.435	1.898.089	1.863.343	1.106.740
PROMOCIÓN Y REINSERCIÓN, resto de actividades	0,6	49.690.092	0	9.538.213	0	0	0
Reinserción, empleo protegido, otras ayudas							
SALUD	1,7	149.867.329	411.073	12.924.286	216.440	730.461	6.432.775
Hospitales y/o Centros de asistencia primaria	0,5	44.169.653	0	1.985.352	0	0	3.000.687
Centros sanitarios	0,4	36.527.805	0	8.035.907	10.084	11.221	109.471
Inspección sanitaria	0,1	8.376.304	0	0	0	0	73.251
Control de animales, plagas, etc.	0,2	16.941.476	0	21.230	0	0	146.367
Subvención a asociaciones	0,0	345.373	0	0	0	0	0
Resto actividades Hospitales y Centros de salud	0,2	15.917.195	411.073	508.450	0	0	3.103.687
Resto de acciones públicas para la salud	0,3	27.589.524	0	2.373.346	206.355	692.643	0
ENSEÑANZA	5,8	503.899.925	2.345.885	27.910.220	588.151	885.582	8.189.459
Funcionamiento de centros escolares	3,9	343.931.575	1.758.219	6.254.460	182.601	0	2.844.134
Actividades extraescolares y complementarias	0,6	51.670.915	587.666	9.234.605	213.884	883.316	3.655.572
Actividades relacionadas con el absentismo	0,1	4.812.072	0	1.160.122	0	0	0
Centros universitarios	0,1	7.095.105	0	0	0	2.266	0

CATÁLOGO DE ACTIVIDADES Y SERVICIOS NO OBLIGATORIOS Y FUENTES DE FINANCIACIÓN							
SERVICIOS Y ACTIVIDADES POR AGRUPAMIENTOS	% sobre total	GASTO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN					
		Gasto total	Estado	CCAA	Diputación	Otros	Usuarios
Educación Secundaria y Obligatoria	0,0	4.131.360	0	148.521	0	0	0
Educación Primaria	0,7	62.709.482	0	5.205.281	0	0	172.327
Resto actividades de Enseñanza	0,3	29.549.416	0	5.907.230	191.666	0	1.517.426
ENSEÑANZAS ESPECÍFICAS	1,9	166.311.429	75.770	16.751.646	579.639	6.470.233	29.558.353
Conservatorios y escuelas de música	1,7	144.986.171	839	15.314.215	579.639	4.613.567	27.985.122
Actividades escénicas	0,1	5.623.501	74.931	200.500	0	562.364	15.500
Enseñanza de lenguas autéctonas y otros idiomas	0,0	4.262.224	0	408.131	0	160.107	405.310
Otras enseñanzas	0,1	9.336.683		538.000		829.001	851.271
Resto actividades de Enseñanzas específicas	0,0	2.102.850	0	290.800	0	305.194	301.150
VIVIENDA	1,1	98.138.903	0	2.055.753	436.326	13.031.302	30.131.415
Cesión del suelo y promoción de vivienda	0,1	11.822.187	0	78.886	436.326	5.487.894	0
Viviendas de Protección Pública	0,5	43.356.466	0	320.420	0	3.047.636	27.936.762
Viviendas de alquiler y/o ayudas al alquiler	0,1	11.065.998	0	635.646	0	4.495.772	1.113.264
Erradicación infraviviendas	0,0	1.008.752	0	504.376	0	0	0
Rehabilitación viviendas	0,3	28.891.260	0	516.425	0	0	764.657
Viviendas propias para fines sociales	0,0	1.152.176	0	0	0	0	316.732
Resto actividades en Vivienda	0,0	842.064	0	0	0	0	0
URBANISMO Y PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO	0,5	47.468.246	262.013	624.014	0	90.791	0
Mantenimiento de edificios públicos	0,1	12.670.829	0	0	0	0	0
Rehabilitación de Cascos Históricos	0,3	25.553.824	0	0	0	0	0
Resto actividades de Urbanismo	0,1	5.965.451	262.013	283.859	0	90.791	0
Resto actividades de Arqueología y Patrimonio Histórico-Artístico	0,0	3.278.142	0	340.155	0	0	0

**CATÁLOGO DE ACTIVIDADES Y SERVICIOS NO OBLIGATORIOS
Y FUENTES DE FINANCIACIÓN**

SERVICIOS Y ACTIVIDADES POR AGRUPAMIENTOS	% sobre total	GASTO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN					
		Gasto total	Estado	CCAA	Diputación	Otros	Usuarios
SANEAMIENTO Y LIMPIEZA DE RÍOS	2,8	244.434.649	0	0	253.700	22.756.007	131.520.312
Depuradoras	2,6	225.265.738	0	0	253.700	22.381.973	128.764.930
De Confederaciones							
Hidrográficas	0,2	15.168.778	0	0	0	0	0
Resto actividades de Saneamiento	0,0	4.000.133	0	0	0	374.034	2.755.383
ELIMINACIÓN Y TRATAMIENTO DE BASURAS	6,5	563.296.964	644.514	3.234.566	0	5.142.353	188.977.041
Recogida selectiva de basura	3,0	257.674.108	644.514	3.234.566	0	2.117.292	54.674.849
Tratamiento y eliminación de residuos	3,5	305.062.417	0	0	0	3.025.061	134.302.192
Resto actividades de Eliminación y Tratamiento de residuos	0,0	560.439	0	0	0	0	0
ESPACIOS DE TITULARIDAD NO MUNICIPAL	2,6	224.562.128	2.062.204	2.321.957	1.389.834	598.620	9.420.298
Mantenimiento, vigilancia y salvamento en playas	0,4	35.360.394	2.062.204	1.899.156	1.389.834	435.625	0
Zonas verdes, parques y jardines no municipales	0,2	17.790.239	0	0	0	0	844.421
Mantenimiento de vías públicas no municipales	0,4	34.502.272	0	199.306	0	162.995	2.426.088
Limpieza de áreas de servicios	1,3	112.827.496	0	0	0	0	0
Alumbrado público no urbano	0,2	19.202.586	0	223.495	0	0	0
Mantenimiento de medianas	0,0	1.993.062	0	0	0	0	0
Resto actividades de Espacios de titularidad no municipal	0,0	2.886.078	0	0	0	0	6.149.788
MEDIO AMBIENTE	1,7	147.646.258	2.464.314	6.602.635	313.185	3.758.885	1.053.325
Servicios Generales							
Medioambientales	0,9	80.897.953	30.265	621.787	18.691	3.740	12.639
Contaminación acústica	0,0	3.762.713	0	2.031	0	0	0
Contaminación atmosférica	0,1	7.209.246	0	0	0	0	1.040.686
Vigilancia, limpieza y repoblación forestal	0,3	26.434.990	0	2.355.762	248.645	2.547.742	0
Parques naturales y otros espacios protegidos no municipales	0,1	8.100.640	2.212.758	1.994.847	17.833	0	0
Programas y proyectos de educación y sensibilización	0,1	6.584.684	0	1.628.209	28.016	692.712	0

CATÁLOGO DE ACTIVIDADES Y SERVICIOS NO OBLIGATORIOS Y FUENTES DE FINANCIACIÓN							
SERVICIOS Y ACTIVIDADES POR AGRUPAMIENTOS	% sobre total	GASTO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN					
		Gasto total	Estado	CCAA	Diputación	Otros	Usuarios
Subvenciones a asociaciones	0,0	47.378	0	0	0	0	0
Resto actividades de medio ambiente	0,2	14.608.654	221.292	0	0	514.690	0
CULTURA	11,7	1.020.616.550	1.678.751	10.186.810	2.413.287	8.661.733	29.623.192
Cultura popular y tradicional	4,2	370.783.461	1.453.342	861.752	1.160.815	1.972.116	4.490.083
Promoción cultural	2,5	218.731.349	46.317	649.681	439.399	1.887.380	803.799
Teatros	1,4	119.471.894	158.825	1.874.898	267.040	2.928.509	11.102.069
Museos	1,0	91.636.437	18.463	1.478.367	0	396.474	6.427.460
Bibliotecas y Mediatecas	1,0	83.055.840	0	298.089	539.549	180.061	1.024.018
Centros Bellas Artes	0,3	28.218.473	0	2.548.729	0	0	1.538.434
Telecentros	0,1	7.650.779	0	1.982.550	0	0	626.673
Archivos	0,1	5.120.489	0	12.468	6.483	0	2.611
Resto equipamientos y actividades de Cultura	1,1	95.947.828	1.805	480.275	0	1.297.192	3.608.046
DEPORTES	8,7	755.124.336	271.904	5.590.579	2.730.051	7.615.732	120.387.677
Instalaciones deportivas	4,8	421.235.816	0	2.479.234	1.407.915	4.760.902	94.860.675
Promoción del deporte	3,4	300.896.880	271.904	598.238	1.322.136	2.834.689	22.515.242
Subvenciones a entidades y club deportivos	0,2	20.785.396	0	2.376.563	0	0	0
Medicina deportiva	0,0	2.756.322	0	0	0	0	13.370
Resto actividades de Deportes	0,1	9.449.923	0	136.543	0	20.141	2.998.390
COMUNICACIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	1,4	125.877.617	54.549	279.066	180.709	0	329.216
Participación ciudadana	1,3	117.753.977	14.961	241.010	180.709	0	329.216
Defensor del ciudadano	0,1	8.123.640	39.587	38.056	0	0	0
CARRETERAS, CAMINOS VECINALES O RURALES	0,2	14.023.141	4.232.354	708.983	0	0	0
TRANSPORTE PÚBLICO	1,9	161.725.057	2.361.965	109.941	0	893.288	21.665.419
Transporte colectivo fuera del término municipal	0,2	14.769.973	0	0	0	0	8.090.571
Bonificaciones a determinados colectivos...	1,0	86.683.734	239.063	6.675	0	893.288	0
Transporte público urbano	0,7	59.110.828	2.122.902	103.267	0	0	13.552.991
Resto actividades de Transporte público	0,0	1.160.521	0	0	0	0	21.857

**CATÁLOGO DE ACTIVIDADES Y SERVICIOS NO OBLIGATORIOS
Y FUENTES DE FINANCIACIÓN**

SERVICIOS Y ACTIVIDADES POR AGRUPAMIENTOS	% sobre total	GASTO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN					
		Gasto total	Estado	CCAA	Diputación	Otros	Usuarios
COMUNICACIONES	0,5	45.175.920	0	4.987	0	19.503	206.855
Radio, Tv local, prensa...							
AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA	1,5	133.347.339	560.764	223.291	0	892.666	1.369
Fomento de la actividad económica agrícola	1,4	121.825.876	560.764	18.428	0	33.968	1.369
Asistencia en materia agrícola	0,0	3.057.259	0	0	0	759.405	0
Resto actividades de Agricultura	0,1	8.464.204	0	204.864	0	99.293	0
COMERCIO INTERIOR	1,9	169.214.945	127.941	1.301.972	169.609	192.196	22.473.749
Mercados: dinamización; formación; becas; subvenciones	0,7	65.218.919	0	0	0	0	20.532.308
Promoción y fomento de la actividad económica	0,7	62.852.826	0	18.088	105.919	0	0
Comercio ambulante: ferias, mercadillos	0,0	1.634.240	127.941	0	63.691	30.799	1.614.411
Apoyo a centros comerciales	0,0	2.233.328	0	1.273.813	0	0	0
Resto actividades de Comercio Interior	0,3	22.275.632	0	10.071	0	161.397	327.030
CONSUMO / OMICS	0,4	31.148.571	108.581	1.040.908	21.148	54.483	2.119.678
DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPRESARIAL	1,8	156.047.679	89.768	18.804.964	0	336.620	1.415.437
Fomento de la Actividad Económica Empresarial	1,4	120.954.454	19.948	9.663.554	0	0	1.415.437
Ayudas a la contratación	0,2	17.695.424	69.820	9.141.410	0	43.398	0
Subvenciones a empresas	0,2	14.736.769	0	0	0	0	0
Resto actividades de Desarrollo Empresarial	0,0	2.661.033	0	0	0	293.222	0
DESARROLLO LOCAL	0,2	19.662.350	790.806	6.302.800	506.394	1.383.870	0
PROMOCIÓN TURÍSTICA	1,2	106.716.403	154.547	6.452.605	442.829	351.675	1.534.957
TRANSFERENCIAS PARA SER- VICIOS NO OBLIGATORIOS	0,2	17.253.555	0	0	0	0	0
Entidades Locales	0,2	14.912.825	0	0	0	0	0
Comarcas	0,0	1.129.285	0	0	0	0	0
Mancomunidades	0,0	1.211.446	0	0	0	0	0
TOTAL	100,0	7.590.963.538	84.454.371	832.804.438	20.672.322	122.713.889	682.579.600

El gasto no obligatorio total, por subfunción y tipologías de Ayuntamientos.

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO CORRIENTE NO OBLIGATORIO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN según el tamaño poblacional de los municipios							
Habitantes	TOTAL*	Aportación resto AAPP				Ayuntamiento	
		Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total	Usuarios
1.2.1 Administración general							
Habitantes	Total 1.2.1	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil (Función 1.2)	9.458.356	69.262	54.054	0	80.081	9.254.959	0
De 5 a 20 mil	17.941.863	669.397	227.960	0	0	17.044.506	0
De 20 a 75 mil	48.509.246	6.777.819	5.533.539	0	0	36.197.887	0
De 75 a 200 mil	10.832.850	519.754	216.449	0	0	10.096.647	0
Más de 200 mil	7.632.493	596.759	0	0	0	7.035.734	0
Total	94.374.807	8.632.990	6.032.003	0	80.081	79.629.733	0
2.2.2 Seguridad							
Habitantes	Total 2.2.2	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil (Función 2.2)	3.495.849	0	0	163.162	0	3.332.687	0
De 5 a 20 mil	170.235.035	79.302	0	4.956.376	0	165.199.357	145.717
De 20 a 75 mil	177.985.760	0	95.536	0	0	177.890.224	56.483
De 75 a 200 mil	116.762.579	151.219	0	0	0	116.611.360	0
Más de 200 mil	244.853.684	0	0	0	0	244.853.684	23.699
Total	713.332.907	230.521	95.536	5.119.538	0	707.887.312	225.899
2.2.3 Protección civil							
Habitantes	Total 2.2.3	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil	-	-	-	-	-	-	-
De 5 a 20 mil	28.354.006	0	3.173.667	1.544.737	3.670.428	19.965.175	0
De 20 a 75 mil	6.685.672	0	1.205.879	0	0	5.479.793	0
De 75 a 200 mil	1.067.010	0	57.469	0	0	1.009.541	0
Más de 200 mil	999.316	0	0	0	0	999.316	0
Total	37.106.005	0	4.437.015	1.544.737	3.670.428	27.453.825	0
2.2.4 Prevención y extinción de incendios							
Habitantes	Total 2.2.4	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil	-	-	-	-	-	-	-
De 5 a 20 mil	21.643.833	0	0	3.651.858	0	17.991.975	378.337
De 20 a 75 mil	0	0	0	0	0	0	0
De 75 a 200 mil	1.434.682	0	503.527	0	0	931.155	433.033
Más de 200 mil	4.459.768	0	76.368	553.238	0	3.830.162	0
Total	27.538.283	0	579.894	4.205.096	0	22.753.292	811.370
3.1.3 Acción Social							
Habitantes	Total 3.1.3	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil (Función 3.1)	497.368.656	80.081	60.378.392	35.520.451	3.116.686	398.273.046	53.327.438
De 5 a 20 mil	323.071.472	1.261.199	47.580.163	1.399.416	0	272.830.693	3.967.513

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO CORRIENTE NO OBLIGATORIO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN según el tamaño poblacional de los municipios							
Habitantes	TOTAL*	Aportación resto AAPP				Ayuntamiento	
		Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total	Usuarios
De 20 a 75 mil	323.841.714	8.218.779	71.232.429	355.065	11.644.094	232.391.347	13.930.290
De 75 a 200 mil	141.674.113	2.578.644	54.068.679	736.082	1.023.807	83.266.900	3.683.724
Más de 200 mil	380.474.570	6.062.578	77.127.311	479.432	466.862	296.338.388	3.902.759
Total	1.666.430.524	18.201.282	310.386.975	38.490.446	16.251.449	1.283.100.373	78.811.725
3.2.2 Promoción de empleo							
Habitantes	Total 3.2.2	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil (Función 3.2)	44.732.548	4.879.158	26.628.169	0	0	13.225.221	0
De 5 a 20 mil	196.278.339	790.806	131.238.268	0	0	64.249.264	1.809.903
De 20 a 75 mil	125.793.404	12.204.752	46.828.049	1.026.120	863.412	64.871.072	4.839.587
De 75 a 200 mil	126.028.164	5.303.214	41.732.701	1.018.571	7.700.555	70.273.124	57.919
Más de 200 mil	193.302.549	16.858.003	72.714.063	32.638	8.696.871	95.000.973	74.181
Total	686.135.004	40.035.933	319.141.250	2.077.329	17.260.837	307.619.655	6.781.590
3.2.3 Promoción y reinserción social							
Habitantes	Total 3.2.3	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil	-	-	-	-	-	-	-
De 5 a 20 mil	65.999.334	0	19.658.672	226.936	0	46.113.726	3.031.154
De 20 a 75 mil	68.750.816	3.228.214	9.665.735	602.238	4.757.309	50.497.320	0
De 75 a 200 mil	42.354.963	1.990.186	7.321.533	0	0	33.043.244	0
Más de 200 mil	59.757.784	17.460	2.611.305	0	0	57.129.019	0
Total	236.862.897	5.235.859	39.257.246	829.173	4.757.309	186.783.309	3.031.154
4.1.2 Servicios asistenciales y centros de salud							
Habitantes	Total 4.1.2	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil (Función 4.1)	1.200.137	0	606.042	0	0	594.095	0
De 5 a 20 mil	39.437.742	0	969.162	3.575.067	0	34.893.513	0
De 20 a 75 mil	43.422.845	0	8.665.155	0	0	34.757.690	6.741.666
De 75 a 200 mil	11.795.549	0	0	0	0	11.795.549	0
Más de 200 mil	11.259.484	0	1.082.516	0	0	10.176.968	3.272
Total	107.115.757	0	11.322.875	3.575.067	0	92.217.815	6.744.937
4.1.3 Acciones Públicas relativas a la salud							
Habitantes	Total 4.1.3	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil	-	-	-	-	-	-	-
De 5 a 20 mil	7.946.888	0	153.515	0	0	7.793.373	0
De 20 a 75 mil	17.697.964	5.308	49.764	10.084	0	17.632.809	0
De 75 a 200 mil	43.206.534	0	2.148.052	82.592	18.604	40.957.287	249.246
Más de 200 mil	45.675.910	14.961	148.980	0	41.196	45.470.772	219.304
Total	114.527.296	20.269	2.500.311	92.676	59.800	111.854.240	468.549

**DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO CORRIENTE NO OBLIGATORIO
Y FUENTES DE FINANCIACIÓN**
según el tamaño poblacional de los municipios

Habitantes	TOTAL*	Aportación resto AAPP				Ayuntamiento	
		Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total	Usuarios
4.2.2 Enseñanza							
Habitantes	Total 4.2.2	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil (Función 4.2)	109.598.506	0	7.792.824	800.810	1.300.229	99.704.643	160.162
De 5 a 20 mil	213.222.543	5.841.221	32.595.739	1.586.470	318.232	172.880.880	19.100.155
De 20 a 75 mil	213.641.564	0	28.137.455	182.601	1.512.504	183.809.003	14.549.299
De 75 a 200 mil	178.580.030	0	32.035.275	191.666	794.357	145.558.732	8.309.449
Más de 200 mil	233.414.131	122.451	6.811.159	134.879	236.464	226.109.177	7.401.460
Total	948.456.773	5.963.673	107.372.452	2.896.426	4.161.787	828.062.435	49.520.525
4.2.3 Enseñanza especializada							
Habitantes	Total 4.2.3	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil	-	-	-	-	-	-	-
De 5 a 20 mil	0	0	0	0	0	0	0
De 20 a 75 mil	9.327.413	0	0	0	814.287	8.513.126	0
De 75 a 200 mil	3.872.496	0	0	0	0	3.872.496	0
Más de 200 mil	2.722.029	0	725.765	0	0	1.996.264	0
Total	15.921.938	0	725.765	0	814.287	14.381.886	0
4.3.1 Vivienda							
Habitantes	Total 4.3.1	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil (Función 4.3)	97.827.687	0	2.737.506	0	4.244.321	90.845.860	0
De 5 a 20 mil	157.448	0	0	0	0	157.448	0
De 20 a 75 mil	4.472.453	0	382.144	0	0	4.090.309	0
De 75 a 200 mil	44.515.724	0	504.376	436.326	0	43.575.022	28.031.623
Más de 200 mil	32.157.954	0	0	0	0	32.157.954	2.088.969
Total	179.131.265	0	3.624.026	436.326	4.244.321	170.826.592	30.120.592
4.3.2 Urbanismo							
Habitantes	Total 4.3.2	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil	-	-	-	-	-	-	-
De 5 a 20 mil	40.387.592	0	2.973.826	0	0	37.413.766	0
De 20 a 75 mil	47.868.069	304.473	283.859	0	90.791	47.188.947	959.086
De 75 a 200 mil	7.976.908	52.548	716.932	0	471.956	6.735.473	10.822
Más de 200 mil	19.952.618	0	134.281	0	0	19.818.337	11.558.981
Total	116.185.187	357.021	4.108.896	0	562.747	111.156.522	12.528.889
4.4.1 Saneamiento, abastecimiento y distribución de agua							
Habitantes	Total 4.4.1	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil (Función 4.3)	91.532.802	0	1.297.824	0	4.488.483	85.746.495	6.605.886
De 5 a 20 mil	44.000.658	0	0	0	15.087.903	28.912.755	21.787.469
De 20 a 75 mil	45.850.164	0	0	0	0	45.850.164	1.593.646
De 75 a 200 mil	18.937.575	0	0	0	7.294.071	11.643.504	0

**DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO CORRIENTE NO OBLIGATORIO
Y FUENTES DE FINANCIACIÓN**
según el tamaño poblacional de los municipios

Habitantes	TOTAL*	Aportación resto AAPP				Ayuntamiento	
		Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total	Usuarios
Más de 200 mil	125.760.691	0	0	0	374.034	125.386.657	96.580.217
Total	326.081.890	0	1.297.824	0	27.244.490	297.539.576	126.567.218
4.4.2 Recogida, tratamiento de basuras y limpieza viaria							
Habitantes	Total 4.4.2	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil	-	-	-	-	-	-	-
De 5 a 20 mil	139.295.812	0	0	0	347.409	138.948.403	66.228.388
De 20 a 75 mil	130.997.468	0	1.958.965	0	3.528.547	125.509.956	24.934.378
De 75 a 200 mil	44.433.048	0	2.934.147	0	3.025.061	38.473.840	1.469.234
Más de 200 mil	410.063.235	226.074	0	0	1.982.260	407.854.902	100.646.773
Total	724.789.564	226.074	4.893.112	0	8.883.276	710.787.101	193.278.773
4.4.4 Espacios de titularidad no municipal							
Habitantes	Total 4.4.4	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil	-	-	-	-	-	-	-
De 5 a 20 mil	4.704.083	1.694.948	123.492	694.917	0	2.190.725	0
De 20 a 75 mil	14.456.076	367.251	0	0	223.246	13.865.579	0
De 75 a 200 mil	598.368	0	117.117	0	0	481.251	0
Más de 200 mil	14.924.273	0	0	0	0	14.924.273	0
Total	34.682.800	2.062.199	240.609	694.917	223.246	31.461.828	0
4.4.5 Protección y mejora medioambiental							
Habitantes	Total 4.4.5	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil	-	-	-	-	-	-	-
De 5 a 20 mil	30.258.345	0	35.389	0	0	30.222.957	770.353
De 20 a 75 mil	23.490.724	47.343	1.397.617	0	0	22.045.764	1.037.414
De 75 a 200 mil	41.674.165	30.265	300.018	0	692.712	40.651.170	459.230
Más de 200 mil	53.547.881	0	119.531	0	0	53.428.350	0
Total	148.971.116	77.609	1.852.555	0	692.712	146.348.240	2.266.997
4.5.1 Promoción y difusión de la cultura							
Habitantes	Total 4.5.1	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil *	145.714.595	0	2.670.048	2.552.532	0	140.492.015	1.070.451
(Función 4.5)							
De 5 a 20 mil	284.927.820	1.450.037	3.710.640	2.302.005	5.889.298	271.575.839	14.179.941
De 20 a 75 mil	227.781.995	322.742	6.022.917	0	5.391.710	216.044.627	9.870.224
De 75 a 200 mil	166.760.588	48.674	1.648.875	118.349	1.696.133	163.248.556	2.135.322
Más de 200 mil	432.294.397	106.088	1.245.550	65.660	3.833.847	427.043.251	15.889.036
Total	1.257.479.395	1.927.542	15.298.031	5.038.547	16.810.989	1.218.404.287	43.144.975
4.5.2 Educación física, deportes, esparcimiento							
Habitantes	Total 4.5.2	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil *	-	-	-	-	-	-	-
De 5 a 20 mil	254.094.187	208.432	259.384	2.665.572	243.986	250.716.814	44.454.144
De 20 a 75 mil	256.685.236	0	3.113.071	79.666	9.500.830	243.991.668	27.758.942
De 75 a 200 mil	253.532.738	271.904	5.118.809	95.670	392.700	247.653.655	15.326.288

**DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO CORRIENTE NO OBLIGATORIO
Y FUENTES DE FINANCIACIÓN**
según el tamaño poblacional de los municipios

Habitantes	TOTAL*	Aportación resto AAPP				Ayuntamiento	
		Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total	Usuarios
Más de 200 mil	213.546.449	0	9.033.060	0	2.323.556	202.189.833	42.128.047
Total	977.858.611	480.337	17.524.324	2.840.909	12.461.072	944.551.970	129.667.421
4.5.3 Arqueología y protección histórico-artística							
Habitantes	Total 4.5.3	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil *	-	-	-	-	-	-	-
De 5 a 20 mil	10.104.531	0	0	0	0	10.104.531	0
De 20 a 75 mil	3.007.037	0	127.604	0	0	2.879.433	0
De 75 a 200 mil	5.780.453	0	0	0	0	5.780.453	0
Más de 200 mil	14.043.970	0	212.551	0	0	13.831.419	0
Total	32.935.990	0	340.155	0	0	32.595.835	0
4.6.3 Comunicación social y participación ciudadana							
Habitantes	Total 4.6.3	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil (Función 4.6)	146.714.595	0	3.300.319	2.425.390	3.313.241	137.675.645	13.617.828
De 5 a 20 mil	40.841.431	0	2.270.020	220.360	422.415	37.928.634	1.561.391
De 20 a 75 mil	66.325.079	0	2.715.408	19.107	313.179	63.277.385	1.113.981
De 75 a 200 mil	66.919.724	0	888.641	82.951	122.444	65.825.688	0
Más de 200 mil	86.256.006	3.297.243	853.543	8.727	645.839	81.450.654	839.447
Total	407.056.835	3.297.243	10.027.931	2.756.536	4.817.119	386.158.006	17.132.647
5.1.1 Carreteras, caminos vecinales y vías públicas urb.							
Habitantes	Total 5.1.1	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil * (Función 5.1)	36.067.550	0	14.340.224	0	0	21.727.326	0
De 5 a 20 mil	42.827.649	0	0	694.917	0	42.132.732	0
De 20 a 75 mil	5.646.717	3.835.844	424.604	0	162.995	1.223.274	0
De 75 a 200 mil	956.573	0	0	0	0	956.573	0
Más de 200 mil	2.443.543	0	0	0	0	2.443.543	2.426.088
Total	87.942.032	3.835.844	14.764.828	694.917	162.995	68.483.449	2.426.088
5.1.3 Transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo							
Habitantes	Total 5.1.3	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil *	-	-	-	-	-	-	-
De 5 a 20 mil	13.704.578	0	0	0	0	13.704.578	903.911
De 20 a 75 mil	17.218.352	0	0	0	0	17.218.352	21.857
De 75 a 200 mil	39.143.114	1.794.032	103.267	0	0	37.245.816	12.760.263
Más de 200 mil	83.719.912	0	0	0	893.288	82.826.625	3.989.695
Total	153.785.957	1.794.032	103.267	0	893.288	150.995.370	17.675.725
5.2.1 Comunicaciones							
Habitantes	Total 5.2.1	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil *	-	-	-	-	-	-	-
De 5 a 20 mil	8.323.903	0	0	0	0	8.323.903	0
De 20 a 75 mil	2.869.338	0	0	0	0	2.869.338	0

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO CORRIENTE NO OBLIGATORIO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN según el tamaño poblacional de los municipios							
Habitantes	TOTAL*	Aportación resto AAPP				Ayuntamiento	
		Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total	Usuarios
De 75 a 200 mil	3.737.128	0	0	0	0	3.737.128	0
Más de 200 mil	819.209	0	0	0	0	819.209	0
Total	15.749.578	0	0	0	0	15.749.578	0
5.3.3 Mejora del medio natural							
Habitantes	Total 5.3.3	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil *	-	-	-	-	-	-	-
De 5 a 20 mil	43.846.812	688.705	2.478.684	248.645	0	40.430.778	0
De 20 a 75 mil	8.779.894	0	265.378	17.833	0	8.496.683	0
De 75 a 200 mil	7.712.199	0	70.611	46.707	0	7.594.881	8.983
Más de 200 mil	4.309.815	0	0	0	0	4.309.815	0
Total	64.648.720	688.705	2.814.673	313.185	0	60.832.157	8.983
6.2.2 Comercio interior							
Habitantes	Total 6.2.2	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil *	-	-	-	-	-	-	-
De 5 a 20 mil	16.353.034	0	0	0	0	16.353.034	1.025.838
De 20 a 75 mil	8.287.151	0	1.273.813	63.691	0	6.949.648	567.261
De 75 a 200 mil	29.536.631	0	32.924	105.919	871.695	28.526.093	20.246.600
Más de 200 mil	13.447.495	29.407	0	0	0	13.418.089	0
Total	67.624.311	29.407	1.306.737	169.609	871.695	65.246.863	21.839.699
7.1 Agricultura, ganadería y pesca							
Habitantes	Total 7.1	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil *	7.964.641	4.603.264	0	0	0	3.361.377	0
De 5 a 20 mil	4.331.377	0	467.684	0	0	3.863.693	99.293
De 20 a 75 mil	3.898.381	0	18.428	0	793.373	3.086.580	1.369
De 75 a 200 mil	18.312	0	0	0	0	18.312	0
Más de 200 mil	807.913	0	0	0	0	807.913	0
Total	17.020.624	4.603.264	486.111	0	793.373	11.137.875	100.662
7.2 Industria							
Habitantes	Total 7.2	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil *	-	-	-	-	-	-	-
De 5 a 20 mil	20.319.867	0	2.819.881	0	0	17.499.986	0
De 20 a 75 mil	15.201.351	733.812	7.365.048	0	1.002.777	6.099.713	0
De 75 a 200 mil	8.855.249	0	692.524	0	60.423	8.102.302	0
Más de 200 mil	97.672.343	89.768	626.641	0	43.398	96.912.536	948.754
Total	142.048.809	823.580	11.504.094	0	1.106.598	128.614.537	948.754
7.3 Energía							
Habitantes	Total 7.3	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil *	-	-	-	-	-	-	-
De 5 a 20 mil	-	-	-	-	-	-	-
De 20 a 75 mil	-	-	-	-	-	-	-

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO CORRIENTE NO OBLIGATORIO Y FUENTES DE FINANCIACIÓN según el tamaño poblacional de los municipios							
Habitantes	TOTAL*	Aportación resto AAPP				Ayuntamiento	
		Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total	Usuarios
De 75 a 200 mil	-	-	-	-	-	-	-
Más de 200 mil	-	-	-	-	-	-	-
Total	0	0	0	0	0	0	0
7.4 Minería							
Habitantes	Total 7.4	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil	-	-	-	-	-	-	-
De 5 a 20 mil	-	-	-	-	-	-	-
De 20 a 75 mil	-	-	-	-	-	-	-
De 75 a 200 mil	-	-	-	-	-	-	-
Más de 200 mil	-	-	-	-	-	-	-
Total	0	0	0	0	0	0	0
7.5 Turismo							
Habitantes	Total 7.5	Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total Ayto	Usuarios
Menos de 5 mil	14.259.055	0	3.650.979	410.126	0	10.197.950	1.950.890
De 5 a 20 mil	31.272.155	1.694.948	4.371.623	777.523	0	24.428.061	419.785
De 20 a 75 mil	18.919.404	0	0	0	4.299	18.915.104	49.891
De 75 a 200 mil	13.518.896	42.367	203.878	360.223	0	12.912.428	225.718
Más de 200 mil	45.903.409	0	418.993	0	347.375	45.137.041	889.487
Total	123.872.919	1.737.315	8.645.472	1.547.872	351.675	111.590.585	3.535.771
9.1 Transferencias a AAPP							
Habitantes	Total 9.1	Estado	CCAA	Otras	Total Ayto	Usuarios	
Menos de 5 mil	97.207.017	0	0	0	97.207.017	0	
De 5 a 20 mil	5.404.829	0	0	0	5.404.829	0	
De 20 a 75 mil	19.983.843	0	0	0	19.983.843	0	
De 75 a 200 mil	28.991.093	0	0	70.897	28.920.196	0	
Más de 200 mil	1.137.674	0	0	0	1.137.674	0	
Total	152.724.456	0	0	70.897	152.653.559	0	
Total Gasto no Obligatorio							
Habitantes	TOTAL	Aportación resto AAPP				Ayuntamiento	
		Estado	CCAA	Diputación	Otras	Total	Usuarios
Menos de 5 mil	1.303.141.994	9.631.765	123.456.381	41.872.471	16.543.041	1.111.638.336	76.732.655
De 5 a 20 mil	2.119.287.166	14.378.997	255.107.769	24.544.800	25.979.671	1.799.275.929	179.863.292
De 20 a 75 mil	1.957.395.130	36.046.336	196.762.397	2.356.405	40.603.354	1.681.626.638	108.025.375
De 75 a 200 mil	1.461.207.456	12.782.807	151.415.803	3.275.055	24.235.414	1.269.498.376	93.407.454
Más de 200 mil	2.837.360.505	27.420.792	173.941.617	1.274.575	19.884.990	2.614.838.530	289.610.168
Total	9.678.392.251	100.260.698	900.683.967	73.323.307	127.246.470	8.476.877.810	747.638.943

* Debido a las características del cuestionario específico para Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes, no se ha desglosado el gasto por subfunción: así, figura el gasto atribuible a cada función en la primera de las subfunciones correspondientes.

2.3 Cuestionarios y normas de cumplimentación

Cuestionario

El cuestionario que se puede consultar aquí es el cuestionario-tipo, que se aplicó al conjunto de los Ayuntamientos, excepto a los de menos de 5.000 habitantes, que cumplimentaron una versión simplificada, adaptada a una llevanza de los registros contables y presupuestarios menos desagregada.



FEDERACION ESPAÑOLA
DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

CUESTIONARIO Y TABLAS

DATOS PRESUPUESTARIOS Y DE GESTION DE LOS AYUNTAMIENTOS

Departamento de estudios

DATOS BASICOS SOBRE EL MUNICIPIO Y LA CORPORACION

DATOS DE IDENTIFICACION

1. Ayuntamiento de: _____ 2. Provincia: _____
 Persona que cumplimenta el cuestionario: _____
 Cargo: _____ Tl. de contacto: _____

DATOS DEL MUNICIPIO

3. Población, según Padrón diciembre 2003:

Total habitantes: _____

Población extranjera comunitaria: _____

Población extracomunitaria: _____

4. Renta del municipio en 2003 / por habitante:

5. Características socioeconómicas del municipio. Indicar los tres principales sectores económicos, por orden de importancia ocupacional (*):

5.1. Agricultura y pesca	
5.2. Industria	
5.3. Construcción	
5.4. Comercio	
5.5. Hostelería y restauración	
5.6. Transporte y actividades anexas	
5.7. Intermediación financiera	
5.8. Administraciones y servicios públicos	
5.9. Servicios culturales y de ocio	
5.10. Otros servicios (Indicar):	

6. Principales problemas que caracterizan al municipio actualmente a la hora de prestar los servicios. Indicar los tres más importantes por orden prioritario (*):

6.1. Densidad/Dispersión poblacional	
6.2. Despoblación	
6.3. Crecimiento rápido poblacional	
6.4. Expansión urbanística	
6.5. Desempleo	
6.6. Área metropolitana	
6.7. Envejecimiento progresivo	
6.8. Otros problemas (Indicar):	
6.9.	

(*) Póngase, en las casillas correspondientes, de mayor a menor importancia: 1º, 2º, 3º.

7. Existencia de cuerpos de seguridad en el municipio, según se especifica a continuación:

	NO	SÍ			
Policía autonómica					
Policía municipal			Indique el total de policía municipal en:		
			1995	1999	2003

OBSERVACIONES

8. Exponer los comentarios o precisiones referentes a algún aspecto concreto o sobre el conjunto del cuestionario que se estimen necesarios:

TABLA I				
PERSONAL DE LA CORPORACIÓN				
TOTAL PERSONAL (*)	SUBCONCEPTO	1995	1999	2003
Plantilla fija (Funcionarios y laborales)	120 / 121 / 130			
Personal directivo o eventual de confianza	110			
Personal laboral temporal no de plantilla (menos 313 y 322)	131.00			
Personal laboral programa empleo (Subfunciones 313 y 322)	131.00			
TOTAL				

(*) Se indicará el nº de efectivos de cada uno de los colectivos indicados según lo aprobado en el Presupuesto Ordinario para cada uno de los ejercicios

TABLA 2.1:
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS
 (DERECHOS PRESUPUESTARIOS RECONOCIDOS Y LIQUIDADOS DEL ESTADO
 CONSOLIDADO RELATIVO AL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL)

CAPÍTULOS	1995		1999		2003	
	Total Ingresos	Ing/Costes en % (I)	Total Ingresos	Ing/Costes en % (I)	Total Ingresos	Ing/Costes en % (I)
1. Impuestos directos						
Sobre Bienes Inmuebles						
Vehículos de tracción mecánica						
Incremento valor terrenos naturaleza urbana						
IAE						
I. directos extinguidos						
2. Impuestos indirectos						
Construcciones, instalaciones y obras						
I. indirectos extinguidos						
3. Tasas y otros ingresos:						
Recogida y eliminación de Residuos Urbanos						
Retirada de Vehículos (Grúa)						
Licencias Urbanísticas (obras, actividades, etc.)						
Abastecimiento y distribución de agua						
Depuración de aguas residuales y Alcantarillado						
Ingresos producto servicios Transporte Urbano						
Ingresos producto Servicios e Instalaciones deportivos						
Ingresos Estacionamiento Vía Pública						
Ingresos Entradas Vehículos (Utiliz. Vados, carruaj.)						
Ingresos por aprovechamientos urbanísticos (10%)						
Ingresos por Servicios Asistencia Domiciliaria						
Ingresos Servicios Funerarios						
Contribuciones especiales						
Ingresos compensación Telefónica Ley 15/87						
Resto Art. 31 Tasas Prestación Serv. o Real. Activ. (*)						
Resto Art. 32 Tasas Utiliz. Priv. o Aprov. Esp. Dom. (*)						
Resto Art. 34 Precios Públ. Prest. Serv. o Real. Act. (*)						
Resto Otros ingresos diversos del Capítulo 3 (*)						
4. Transferencias corrientes						
De la Entidad Local						
De Organismos Autónomos administrativos						
Del Estado						
De Organismos Autónomos económicos						
De Empresas de la Entidad Local						
De CCAA						
De Entidades Locales						
De Empresas privadas						

TABLA 2.1:
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS
(DERECHOS PRESUPUESTARIOS RECONOCIDOS Y LIQUIDADOS DEL ESTADO
CONSOLIDADO RELATIVO AL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL)

CAPÍTULOS	1995		1999		2003	
	Total Ingresos	Ing/Costes en % (1)	Total Ingresos	Ing/Costes en % (1)	Total Ingresos	Ing/Costes en % (1)
De familias y ONGs						
Del exterior						
5. Ingresos patrimoniales (*)						
Operaciones corrientes						
6. Enajenación de inversiones reales						
7. Transferencias de capital						
De la Entidad Local						
De Organismos Autónomos administrativos						
Del Estado						
De Organismos Autónomos económicos						
De Empresas de la Entidad Local						
De CCAA						
De Entidades Locales						
De Empresas privadas						
De familias y ONGs						
Del exterior						
Operaciones no Financieras						
8. Activos financieros						
9. Pasivos financieros						
Operaciones Financieras						
TOTAL						

(1) Porcentaje de cobertura de los ingresos sobre los gastos del servicio, a cumplimentar sólo en Capítulos 3 y 5.

(*) Detallar los Ingresos significativos, si existen (y, en Cap. 5, consignar además los correlativos a los expuestos en la relación de Tasas). En todo caso, totalizar por Capítulo

TABLA 2.2
INGRESOS OBTENIDOS POR SERVICIOS GESTIONADOS EN RÉGIMEN DE GESTIÓN INDIRECTA

CAPÍTULOS	1995		1999		2003	
	Ingresos usuarios	Cuantía para Ayto (+) / Subvención (-) (2)	Ingresos usuarios	Cuantía para Ayto (+) / Subvención (-) (2)	Ingresos usuarios	Cuantía para Ayto (+) / Subvención (-) (2)
Conceptos de Ingresos						
Recogida y eliminación de Resíduos Urbanos						
Retirada de Vehículos (Grúa)						
Ingresos Act. Urbanísticas (Inspecc. Tec. Edificios, etc.)						
Abastecimiento y distribución de agua						
Depuración de aguas residuales y Alcantarillado						
Ingresos producto Servicios Transporte Urbano						
Ingresos producto Servicios e Instalac. Deportivos						
Ingresos Estacionamiento Vía Pública						
Ingresos por Servicios Asistencia Domiciliaria						
Ingresos Servicios Funerarios						
Ingresos Serv. Abastecimiento (Mercados Centrales)						
Otros ingresos obtenidos en régimen de gestión indirecta (**)						
TOTAL						

(2) Indicar, según el caso, con (+) la cuantía de ingresos que revierte al Ayuntamiento; o, con (-) el importe del coste del servicio que debe ser subvencionado a la entidad gestora por Ayto.

(**) Indicar los más significativos que no están recogidos en los anteriores tipos.

TABLA 3
EVOLUCIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO
(OBLIGACIONES RECONOCIDAS Y LIQUIDADAS)

Funciones y Subfunciones (*)	1995	1999	2003
	Capítulos I a IV	Capítulos I a IV	Capítulos I a IV
1.1 Órganos de Gobierno			
1.1.1. Órganos de Gobierno			
1.2. Administración General			
1.2.1. Administración General			
1.2.2. Gastos por servicios de la A. Central			
2.2. Protección civil y ciudadana			
2.2.2. Seguridad			
2.2.3. Protección civil			
3.1. Seguridad y protección social			
3.1.3. Acción social			
3.1.2. Pensiones y otras prestaciones			
3.2. Promoción social			
3.2.1. Promoción educativa			

TABLA 3
EVOLUCIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO
(OBLIGACIONES RECONOCIDAS Y LIQUIDADAS)

Funciones y Subfunciones (*)	1995 Capítulos I a IV	1999 Capítulos I a IV	2003 Capítulos I a IV
3.2.2. Promoción de empleo			
3.2.3. Promoción y reinserción social			
4.1. Sanidad			
4.1.2. Servicios asistenciales y C. de salud			
4.1.3. Acciones públicas relativas a la salud			
4.2. Educación			
4.2.2. Enseñanza			
4.3. Vivienda y urbanismo			
4.3.1. Vivienda			
4.3.2. Urbanismo y arquitectura			
4.4. Bienestar comunitario			
4.4.1. Saneam., abastec. y distribución agua			
4.4.2. Recogida, eliminación, tratamiento de basuras y limpieza viaria			
4.4.3. Cementerios y servicios funerarios			
4.5. Cultura			
4.5.1. Promoción y difusión de la cultura			
4.5.2. Educ. física, deportes y esparcimient.			
4.5.3. Arqueología y protección del Patrimonio Histórico-Artístico			
4.6. Otros serv. comunitarios y sociales			
4.6.3. Comunicación social y Participación ciudadana			
5.1. Infraestructuras básicas y transporte			
5.1.1. Carreteras, caminos vecinales y vías públicas urbanas			
5.1.2. Recursos hidráulicos			
5.1.3. Transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo			
5.2. Comunicaciones			
5.2.1. Comunicaciones			
5.3. Infraestructuras agrarias			
5.3.1. Desarrollo agropecuario			
5.3.3. Mejora del medio natural			
5.4. Investig. científica, técnica y aplicada			
5.4.1. Investig. científica, técnica y aplicada			
5.5. Información básica y estadística			
5.5.1. Información básica y estadística			
6.1. Regulación económica			
6.1.1. Administración financiera			
6.2. Regulación comercial			
6.2.2. Comercio interior			
6.3. Regulación Financiera			
7.1. Agricultura, ganadería y pesca			
7.1.1. Agricultura, ganadería y pesca			
7.2. Industria			
7.2.1. Industria			

TABLA 3
EVOLUCIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO
(OBLIGACIONES RECONOCIDAS Y LIQUIDADAS)

Funciones y Subfunciones*	1995 Capítulos I a IV	1999 Capítulos I a IV	2003 Capítulos I a IV
7.3. Energía			
7.3.I. Energía			
7.4. Minería			
7.4.I. Minería			
7.5. Turismo			
7.5.I. Turismo			
9.1. Transferencias a AA PP			
9.1.I. Transferencias a AAPP			
0.1 Deuda Pública			
0.1.I. Deuda Pública			
TOTAL			

(*) Incorporar aquellas subfunciones que recojan el desarrollo funcional y que no estén reseñadas en la presente lista, sobre todo aquéllas que se considere que no revisten carácter obligatorio. Totalizar siempre por capítulo.

TABLA 4
TRIBUTOS ESTATALES Y DE LAS CCAA ABONADOS
POR LA CORPORACIÓN LOCAL EN 2003

IMPUESTOS ABONADOS POR LA CORPORACIÓN	2003
TRIBUTOS ESTATALES	
IVA (*)	
SOCIEDADES	
OTROS (Indicar)	
TRIBUTOS AUTONÓMICOS	
TRANSMISIONES PATRIMONIALES	
ACTOS JURÍDICOS	
OTROS (Indicar)	
TOTAL	

(*) Reseñar el IVA soportado neto (soportado - repercutido, o liquidado - compensado)

**CUANTIFICACIÓN DE LOS BENEFICIOS FISCALES:
BONIFICACIÓN Y EXENCIONES, en 2003**

IMPUESTOS	Beneficios preceptivos por Ley				Beneficios potestativos en Ordenanzas				
	Detalle Beneficio	Número de Beneficiarios	Importe Total Beneficio	Importe Compensado	Detalle Beneficio	Número de Beneficiarios	Importe Total Beneficio	Importe Compensado	Observaciones
IBI									
Exenciones									
Bonificaciones									
IAE									
Exenciones									
Bonificaciones									
IVTM									
Exenciones									
Bonificaciones									
IIVTNU									
Exenciones									
Bonificaciones									
ICIO									
Exenciones									
Bonificaciones									

TABLA 6
EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES
(OBLIGACIONES RECONOCIDAS Y LIQUIDADAS DEL ESTADO CONSOLIDADO RELATIVO AL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL)

Inversiones según Funciones y Subfunciones	1995		1999		2000		2001		2002		2003	
	Capítulos VI y VII municipal	Aportación otras AAAPP	Capítulos VI y VII municipal	Aportación otras AAAPP	Capítulos VI y VII municipal	Aportación otras AAAPP	Capítulos VI y VII municipal	Aportación otras AAAPP	Capítulos VI y VII municipal	Aportación otras AAAPP	Capítulos VI y VII municipal	Aportación otras AAAPP
1.1. Órganos de Gobierno												
1.1.1. Órganos de Gobierno												
1.2. Administración General												
1.2.1. Administración General												
1.2.2. Gastos por servicios de la A. Central												
2.2. Protección civil y ciudadana												
2.2.2. Seguridad												
2.2.3. Protección civil												
3.1. Seguridad y protección social												
3.2.1. Acción social												
3.2.2. Pensiones y otras prestaciones												
3.2. Promoción social												
3.2.1. Promoción educativa												
3.2.2. Promoción de empleo												
3.2.3. Promoción y reinserción social												
4.1. Sanidad												
4.1.2. Serv. asistenciales y C. de salud												
4.1.3. Acciones públ. relativas a la salud												
4.2. Educación												
4.2.2. Enseñanza												
4.3. Vivienda y urbanismo												
4.3.1. Vivienda												
4.3.2. Urbanismo y arquitectura												
4.4. Bienestar comunitario												
4.4.1. Saneam., abastec. y distribuc. Agua												
4.4.2. Recogida, eliminación, tratamiento de basuras y limpieza viaria												
4.4.3. Cementerios y servicios funerarios												

TABLA 6
EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES
(OBLIGACIONES RECONOCIDAS Y LIQUIDADAS DEL ESTADO CONSOLIDADO RELATIVO AL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL)

Inversiones según Funciones y Subfunciones	1995		1999		2000		2001		2002		2003	
	Capítulos VI y VII		Capítulos VI y VII		Capítulos VI y VII		Capítulos VI y VII		Capítulos VI y VII		Capítulos VI y VII	
	Aportación municipal	Aportación otras AAAP	Aportación municipal	Aportación otras AAAP	Aportación municipal	Aportación otras AAAP	Aportación municipal	Aportación otras AAAP	Aportación municipal	Aportación otras AAAP	Aportación municipal	Aportación otras AAAP
4.5. Cultura												
4.5.1. Promoción y difusión de la cultura												
4.5.2. Educ. física, deportes y esparcimiento												
4.5.3. Arqueología y protección del Patrimonio Histórico-Artístico												
4.6. Otros servicios comunitarios y sociales												
4.6.3. Comunicación social y Participación Ciudadana												
5.1. Infraestruct. básicas y transporte												
5.1.1. Carreteras, caminos vecinales y vías públicas urbanas												
5.1.2. Recursos hidráulicos												
5.1.3. Transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo												
5.2. Comunicaciones												
5.2.1. Comunicaciones												
5.3. Infraestructuras agrarias												
5.3.1. Desarrollo agropecuario												
5.3.3. Mejora del medio natural												
5.4. Investig. científica, técnica y aplicada												
5.4.1. Inv. científica, técnica y aplicada												
5.5. Información básica y estadística												
5.5.1. Información básica y estadística												
6.1. Regulación económica												
6.1.1. Administración financiera												
6.2. Regulación comercial												
6.2.2. Comercio interior												
6.3. Regulación Financiera												

TABLA 6
EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES
(OBLIGACIONES RECONOCIDAS Y LIQUIDADAS DEL ESTADO CONSOLIDADO RELATIVO AL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL)

Inversiones según Funciones y Subfunciones	1995		1999		2000		2001		2002		2003	
	Capítulos VI y VII		Capítulos VI y VII		Capítulos VI y VII		Capítulos VI y VII		Capítulos VI y VII		Capítulos VI y VII	
	Aportación municipal	Aportación otras AAAP	Aportación municipal	Aportación otras AAAP	Aportación municipal	Aportación otras AAAP	Aportación municipal	Aportación otras AAAP	Aportación municipal	Aportación otras AAAP	Aportación municipal	Aportación otras AAAP
7.1. Agricultura, ganadería y pesca												
7.1.1. Agricultura, ganadería y pesca												
7.2. Industria												
7.2.1. Industria												
7.3. Energía												
7.3.1. Energía												
7.4. Minería												
7.4.1. Minería												
7.5. Turismo												
7.5.1. Turismo												
9.1. Transferencias a AA PP												
9.1.1. Transferencias a AAAP												
0.1 Deuda Pública												
0.1.1. Deuda Pública												
TOTAL												

TABLA 7
CATÁLOGO DE SERVICIOS Y/O ACTIVIDADES "NO OBLIGATORIOS", gastos corrientes (Cap I a IV) en 2003

SUBFUNCIONES (I)	SERVICIOS Y/O ACTIVIDADES, SEGÚN SUBFUNCIONES (2)	GASTO TOTAL (3)	FUENTES DE FINANCIACIÓN (4)			Nº DE EMPLEOS (5)		COBERTURA (6)	
			Estado	CCAA	Usuarios (Indicar)	Directos	Indirectos	Potencial	Nº Usuarios
1.2.1 Administración General	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo procesos electorales • Estadística: Colaboración con el INE • Reagrupamiento familiar (inmigrantes) • Cartillas Familias Numerosas • Relación con Catastro (I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Resto de actividades prestadas por el municipio Total (I) + (II)								
2.2.2 Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Colaboraciones de la policía local con la Administración de Justicia (A) • Actuaciones por violencia de género • Actuaciones de prevención de la drogadicción • Control de la tenencia y comercialización de animales • Cursos de seguridad vial (escuelas, jóvenes) • Control horario de establecimientos (I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II)								
2.2.3 Protección Civil	(I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II)								
2.2.4 Prevención y Extinción de Incendios	(I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II)								
3.1.3 Acción Social (B)	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios Sociales Generales (Concertados) • Equipamientos para 3ª Edad (C) • SAD (Ayuda a Domicilio) • Discapacitados (D) <ul style="list-style-type: none"> • Teleasistencia • Protección al menor: guarderías, etc. • Drogas • Inmigrantes • Minorías étnicas (I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II)								
3.2.2 Promoción de Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de empleo • Formación para el empleo • Cursos de orientación 								

TABLA 7
CATÁLOGO DE SERVICIOS Y/O ACTIVIDADES "NO OBLIGATORIOS", gastos corrientes (Cap I a IV) en 2003

SUBFUNCIONES (1)	SERVICIOS Y/O ACTIVIDADES, SEGÚN SUBFUNCIONES (2)	GASTO TOTAL (3)	FUENTES DE FINANCIACIÓN (4)			Nº DE EMPLEOS (5)		COBERTURA (6)		
			Estado	CCAA	Usuarios (Indicar)	Otros (Indicar)	Directos	Indirectos	Potencial	Usuarios
3.2.3 Promoción y Reinserción Social	(I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio									
	(II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción									
	Total (I) + (II)									
	• Minorías étnicas									
4.1.2 Hospitales, Servicios asistenciales, Centros Salud	• Inmigrantes									
	• Discapacitados									
	• Menores									
	(I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio									
4.1.3 Acciones Públicas para la Salud	(II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción									
	Total (I) + (II)									
	• Centros de asistencia primaria									
	(I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio									
4.2.2 Enseñanza	(II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción									
	Total (I) + (II)									
	• Centros sanitarios									
	• Inspección sanitaria									
4.2.3 Enseñanzas Específicas o Artísticas	• Parque Zoon sanitario									
	(I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio									
	(II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción									
	Total (I) + (II)									
4.2.3 Enseñanzas Específicas o Artísticas	• Funcionamiento de centros escolares y otros (E)									
	• Escuelas infantiles / Enseñanza preescolar									
	• Actividades extraescolares y complementarias									
	• Actividades relacionadas con el absentismo									
4.2.3 Enseñanzas Específicas o Artísticas	• Centros universitarios									
	• Educación Secundaria y Obligatoria									
	• Educación Primaria									
	• Educación de adultos									
4.2.3 Enseñanzas Específicas o Artísticas	(I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio									
	(II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción									
	Total (I) + (II)									
	• Conservatorios y escuelas de música									
4.2.3 Enseñanzas Específicas o Artísticas	• Actividades escénicas									
	• Enseñanza de idiomas (F)									
	• Otras enseñanzas									
	(I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio									
4.2.3 Enseñanzas Específicas o Artísticas	(II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción									
	Total (I) + (II)									
	• Conservatorios y escuelas de música									
	• Actividades escénicas									
4.2.3 Enseñanzas Específicas o Artísticas	• Enseñanza de idiomas (F)									
	• Otras enseñanzas									
	(I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio									
	(II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción									
4.2.3 Enseñanzas Específicas o Artísticas	Total (I) + (II)									
	• Conservatorios y escuelas de música									
	• Actividades escénicas									
	• Enseñanza de idiomas (F)									
4.2.3 Enseñanzas Específicas o Artísticas	• Otras enseñanzas									
	(I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio									
	(II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción									
	Total (I) + (II)									

TABLA 7
CATÁLOGO DE SERVICIOS Y/O ACTIVIDADES "NO OBLIGATORIOS", gastos corrientes (Cap I a IV) en 2003

SUBFUNCIONES (1)	SERVICIOS Y/O ACTIVIDADES, SEGÚN SUBFUNCIONES (2)	GASTO TOTAL (3)	FUENTES DE FINANCIACIÓN (4)		Nº DE EMPLEOS (5)		COBERTURA (6)				
			Estado	CCAA	Usuarios	OTROS (Indicar)	Directos	Indirectos	Potencial	Nº Usuarios	Nº Prestaciones
4.3.1 Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Cesión del suelo y promoción de vivienda • Viviendas de protección pública • Cooperativas • Viviendas de alquiler • Erradicación infraviviendas (I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II) 										
4.3.2 Urbanismo Arquitectura	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas verdes, Parques y Jardines de competencia estatal y/o comunitaria • Alumbrado público no urbano (de acceso) • Mantenimiento de medianas • Eliminación barreras arquitectónicas (H) (I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II) 										
4.4.1 Saneamiento, Abastecimiento y Distribución del agua	<ul style="list-style-type: none"> • Depuradoras (I) • Confederaciones Hidrográficas (I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II) 										
4.4.2 Recogida, Eliminación y Tratamiento de basuras	<ul style="list-style-type: none"> • Recogida selectiva de basura • Tratamiento y eliminación de residuos • Limpieza de áreas de servicio (I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II) 										
4.4.4 Espacios Protegidos no municipales	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento y salvamento en playas (I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II) 										
4.4.5 Protección medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación acústica • Contaminación atmosférica • Zonas verdes y espacios protegidos no municipales • Servicios Generales Medioambientales (I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II) 										

TABLA 7
CATÁLOGO DE SERVICIOS/YO ACTIVIDADES "NO OBLIGATORIOS", gastos corrientes (Cap I a IV) en 2003

SUBFUNCIONES (1)	SERVICIOS/YO ACTIVIDADES, SEGÚN SUBFUNCIONES (2)	GASTO TOTAL (3)	FUENTES DE FINANCIACIÓN (4)			Nº DE EMPLEOS (5)		COBERTURA (6)		
			Estado	CC-AA	Usuarios (Indicar)	OTROS (Indicar)	Directos	Indirectos	Potencial	Nº Usuarios
4.5.1 Promoción y Difusión Cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Museos • Archivos • Teatros • Bibliotecas y Mediatecas • Centros Bellas Artes • Cultura popular y tradicional • Telecentros (I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II) 									
4.5.2 Educación física, Deportes y Esparcimientos	<ul style="list-style-type: none"> • Instalaciones deportivas (I) • Promoción del deporte • Educación infantil para el deporte (I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II) 									
4.5.3 Arqueología y Protección patrimonio Histórico-artístico	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento de edificios públicos • Otros monumentos Histórico Artísticos (no municipales) (I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II) 									
4.6.3 Comunicación social y Participación Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Juventud (K) • Participación ciudadana • Consumo (L) • Políticas de Igualdad (M) (I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II) 									
5.1.1. Carreteras, Caminos vecinales y Vías urbanas	<ul style="list-style-type: none"> • Caminos forestales • Mantenimiento de Vías públicas no municipales (I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II) 									
5.1.3 Transporte terrestre, marítimo fluvial y aéreo	<ul style="list-style-type: none"> • Transporte colectivo urbano de viajeros fuera del término municipal • Bonificaciones a determinados colectivos • Transporte público urbano (I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II) 									

**TABLA 7
CATÁLOGO DE SERVICIOS Y/O ACTIVIDADES "NO OBLIGATORIOS", gastos corrientes (Cap I a IV) en 2003**

SUBFUNCIONES (1)	SERVICIOS Y/O ACTIVIDADES, SEGÚN SUBFUNCIONES (2)	GASTO TOTAL (3)	FUENTES DE FINANCIACIÓN (4)			Nº DE EMPLEOS (5)			COBERTURA (6)	
			Estado	CCAA	Usuarios (Indicar)	OTROS (Indicar)	Directos	Indirectos	Potencial	Nº Usuarios
5.2.1 Comunicaciones	(I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total Gastos en Dicha Subfunción									
5.3.3 Mejora del medio rural	(I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II)									
6.2.2 Comercio interior	• Mercados (N) (I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II)									
7.1 Agricultura, Ganadería y pesca	(I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II)									
7.2.4 Desarrollo empresarial	• Ayudas a la contratación • Suelo industrial • Subvenciones a empresas • Fomento de la Actividad Económica (I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II)									
7.3. Energía	(I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total Gastos en Dicha Subfunción									
7.4. Minería	(I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II)									
7.5.1 Promoción Turística	• Apoyo o gestión de servicios de la Comunidad Autónoma • Promoción turística (I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción Total (I) + (II)									
9.1 Transferencias AAPP	(I) Total actividades no obligatorias realizadas por el municipio (II) Otras actividades prestadas por el municipio en dicha subfunción									
OTROS SERVICIOS/ ACTIVIDADES NO OBLIGATORIOS DE OTRAS SUBFUNCIONES (Indicar la denominación, con los 3 dígitos y la Subfunción a la que corresponden)										

- (1) Las Subfunciones descritas corresponden a las propias de los presupuestos municipales. Si existen actividades no obligatorias en Subfunciones no reseñadas, incluirlas en el cuadro final de "Otros servicios...", indicando su denominación con los tres dígitos de la Subfunción correspondiente.
- (2) Deben consignarse todas las actividades no obligatorias que se realicen y según la estructura propia de la Corporación: trasladando las líneas a su ubicación propia (si ya están referenciadas en el listado), o insertando su denominación al final de cada Subfunción (si no están descritas). En ambos casos, deben indicarse con caracteres azules. Las actividades en las que no se puedan estimar los datos, deben quedar reflejadas en azul, a efectos de elaborar el catálogo; y, deben estimarse, en todo caso, en el bloque de subtotal de no obligatorias de la Subfunción correspondiente.
- (3) Consignar en cada actividad únicamente el gasto de los capítulos I al IV, en euros, incluyendo (o estimando) los de todo el personal con las cuotas patronales de la Seguridad Social, según liquidación del presupuesto del ejercicio 2003.
- (4) Incluir, en la aportación de los usuarios cualquier modalidad de pago por los servicios: tasas o precios públicos. En la columna de "Otros" incluir cualquier financiación externa que no sea estrictamente municipal: diputaciones, otros Ayuntamientos que financien conjuntamente el servicio, Fondos Europeos, etc.
- (5) Estimar los empleos a tiempo completo (media jornada = 1/2 empleo). Según sean directos (servicios gestionados directamente por el Ayuntamiento y sus entidades dependientes) o indirectos (contratas o concesiones que gestionen dicho servicio).
Si no se puede aportar este último dato, indicar con una cruz la existencia de este sistema de gestión si lo hubiere.
- (6) Indicar, al menos, para los servicios y actividades más específicos (tipo programa):
Demanda potencial = el total de la población susceptible de atender.
Nº de usuarios o beneficiarios = nº de personas que han recibido al menos una prestación o actuación.
Nº de prestaciones = total de actuaciones realizadas en el servicio / actividad (siempre = o > a usuarios).
- (A) Asistencia a juicios; depósito de vehículos judiciales, etc.
- (B) Se entiende como prestaciones básicas. Las actuaciones sectoriales (Mujer, Juventud, ...), se referencian en la 4.6.3.
- (C) Todos los equipamientos específicos para atención de este colectivo: Residencias, Centros de día, etc.
- (D) Las barreras arquitectónicas se referencian en la 4.3.2. Tener en cuenta también las actividades de eliminación de barreras a la comunicación, transporte y vehículos adaptados, etc., y su ubicación.
- (E) Actividades más allá del mantenimiento estrictamente obligatorio: actividades extraescolares, becas, comedores escolares y su transporte, conserjes, limpieza, calefacción, teléfono, etc.
- (F) Incluir la lengua de la propia Comunidad Autónoma.
- (G) Diferenciar por colectivos a quienes van dirigidas las ayudas/ viviendas, si es posible.
- (H) Eliminación de barreras en vías y edificios públicos, etc., si no han sido consignadas anteriormente.
- (I) Diferenciar las actuaciones relativas a Abastecimiento, Alcantarillado y Depuración teniendo en cuenta los tipos de gestión en las depuradoras.
- (J) Distinguir el deporte de base, el escolar y el terapéutico (natación para personas mayores, discapacitados, etc.), del profesional y de competición. Tener en cuenta también las diferentes tarifas según los regímenes de gestión.
- (K) Equipamientos, Centros de Información e infraestructuras para la juventud; Campamentos de Verano; Actividades de ocio y tiempo libre, etc.
- (L) Venta ambulante, etc.
- (M) Casas de acogida; campañas informativas; etc.
- (N) Actividades de formación a comerciantes; Supresión de barreras arquitectónicas (si no han sido incluidas en 4.3.2.); etc.

Normas de cumplimentación del cuestionario

El envío del cuestionario se acompañaba de las siguientes normas para la cumplimentación de las tablas que formaban parte del mismo.

NORMAS PARA LA CUMPLIMENTACIÓN DE LAS TABLAS

I. INSTRUCCIONES GENERALES PARA LA CUMPLIMENTACIÓN DE TODAS LAS TABLAS

1º. Los datos solicitados sobre los presupuestos municipales se refieren al Presupuesto Consolidado relativo al Sector Público Municipal (Ayuntamiento, Organismos Autónomos Locales y Entidades Públicas Empresariales Locales o Sociedades Mercantiles Locales), y se consignarán para el conjunto de los años solicitados:

- Los gastos: en fase de Obligaciones Reconocidas y Liquidadas;
- Los ingresos: en fase de Derechos Reconocidos y liquidados;
- Gastos e Ingresos: en Euros sin decimales

2º. Los datos solicitados para conocer la evolución de los presupuestos son los referidos a 1995, 1999 y 2003 (Tablas 2.1, 2.2, 3 y 6). La Tabla 6 (Inversiones) añade a éstos los referentes al último período legislativo: 2000, 2001 y 2002.

II. INSTRUCCIONES POR TABLAS

TABLA 2. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

Los datos se aportarán en Euros sin decimales, recogiendo los Derechos Reconocidos y Liquidados de los ejercicios indicados, dividiendo en **dos Tablas** la información a enviar.

1º. La **Tabla 2.1.** se refiere a los Derechos Presupuestarios Reconocidos y Liquidados del Estado Consolidado relativo al Sector Público Municipal (Ayuntamiento, Organismos Autónomos Locales y Entidades Públicas Empresariales Locales o Sociedades Mercantiles Locales, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad Local o a un Ente público de la misma), gestionado en régimen de gestión directa, y la **Tabla 2.2.** se refiere a los ingresos correspondientes a los servicios gestionados mediante gestión indirecta.

2º. La columna de **Ingresos/Costes** en %, de la Tabla 2.1., sólo se cumplimentará en los Capítulos 3 y 5 y únicamente cuando corresponda: se indicará el porcentaje o cobertura que los rendimientos de los ingresos suponen sobre los costes del servicio.

3º. En el Capítulo 3, **Tasas y Otros Ingresos**, del apartado Primero de la Tabla 2.1, se señalarán los conceptos que se obtengan con modalidades de gestión directa, ya sean como

Tasas, Precios Públicos, u otros ingresos englobados en dicho Capítulo, y que correspondan a la propia Entidad, a Organismos Autónomos Locales, a Entidades Públicas Empresariales Locales o a Sociedades Mercantiles Locales, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad Local o a un Ente público de la misma. Si alguno de los conceptos de ingresos señalados está incorporado en su Ayuntamiento al Presupuesto Consolidado del Sector Público Municipal en el Capítulo 5, relativo a **Ingresos Patrimoniales**, se reseñará en dicho Capítulo 5.

4º. En **Ingresos Patrimoniales** deberán insertarse los ingresos más importantes así como aquellos conceptos que el Ayuntamiento recoja en este Capítulo 5 y tengan correlación con los reflejados en la relación de servicios expuesta en el Capítulo 3, pero totalizando por Capítulo 5, los que así figuren.

5º. En el caso de que algunos de los tipos de ingresos reseñados en el **Capítulo 3** de la Tabla 2.1, se obtengan mediante fórmulas de gestión indirecta: Concesión, Gestión Interesada, Concierto o Sociedad de Economía Mixta, se indicará en la **Tabla 2.2.**, para cada concepto: el importe total de ingresos que aportan los ciudadanos o usuarios a la entidad gestora del servicio; y, la cuantía de los mismos que revierte al Ayuntamiento (ya sea en forma de canon, dividendos, etc.) con signo **POSITIVO**; o, si la gestión es deficitaria para la entidad gestora (concesionario, empresa mixta, etc.), el importe que debe ser subvencionado o financiado por el Ayuntamiento para el equilibrio del gestor, con signo **NEGATIVO** (es decir, la suma de los ingresos obtenidos a través de los usuarios más la aportación del Ayuntamiento igual al coste del servicio).

TABLA 3. EVOLUCIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO

Si el Ayuntamiento tiene un desarrollo subfuncional mayor al expresado en la Tabla, incorporar las más significativas, fundamentalmente las de aquellas actividades, programas o subfunciones que se consideren que no poseen carácter obligatorio.

TABLA 4. TRIBUTOS ESTATALES Y DE LAS CCAA ABONADOS POR LA CORPORACIÓN LOCAL

Con esta Tabla se pretende cuantificar el coste que por impuestos estatales abonan las CCLL por la gestión de los servicios públicos que tienen encomendados. Se cumplimentarán, pues, los datos relativos a los Tributos Estatales y de las Comunidades Autónomas, fundamentalmente los pagados por los organismos de gestión de la Corporación que adoptan forma de Sociedades Mercantiles, **básicamente IVA y Sociedades**.

En cuanto al IVA, se trata de conocer lo que se paga por dichos servicios públicos con el fin de poder comparar lo que se recibe de la Administración Central por la participación en los Tributos del Estado y lo que aportan las CCLL al Estado por esta gestión. En definitiva, los datos a cumplimentar se refieren al IVA neto a ingresar.

**TABLA 5. CUANTIFICACIÓN DE LOS BENEFICIOS FISCALES:
BONIFICACIONES Y EXENCIONES**

La ficha que se remite es a efectos de cuantificación del importe de los diversos beneficios fiscales (exenciones y bonificaciones) establecidos en los tributos locales.

Se efectúa una primera división entre los beneficios preceptivos que están establecidos por Ley y deben concederse automáticamente ya sea de oficio o rogados, y los que son potestativos de los Ayuntamientos pudiéndose establecer en Ordenanza Fiscal.

Se solicita asimismo cuantificar, si existe, compensación por dichos beneficios.

Se efectuará en relación a los datos de 2003.

TABLA 6. EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES

Se aportarán los datos referentes a los Capítulos VI y VII, desglosados en las Aportaciones realizadas por otras Administraciones Públicas y las Aportaciones municipales, según las Funciones y Subfunciones de la clasificación económica, en fase de Obligaciones Reconocidas y Liquidadas del Estado Consolidado relativo al Sector Público Municipal.

TABLA 7. SERVICIOS Y/O ACTIVIDADES NO OBLIGATORIOS, FINANCIACIÓN 2003

El objetivo de la información que se solicita es conocer los Servicios y/o Actividades que se realizan en régimen de suplencia o de subsidiariedad, que no tienen carácter de prestación obligatoria. Se quiere conocer el gasto, las fuentes de financiación y el esfuerzo específico que realizan los Ayuntamientos.

La Tabla deberá recoger los datos, en Euros, sin decimales, correspondientes a los Presupuestos consolidados del Ayuntamiento, Organismos y Empresas íntegramente municipales de 2003, en fase de Obligaciones Reconocidas Liquidadas. En el caso de no disponerse de este dato, se indicarían los de la Liquidación de 2002 y, sólo en último caso, los del Presupuesto Inicial de 2003 que, con una llamada aparte, se precisará la procedencia.

- 1º. En la Tabla se presenta una relación de Servicios y/o Actividades no obligatorios (columna 2), ordenadas según las Subfunciones de la columna 1. En esta relación figuran servicios -como por ejemplo "Bibliotecas"- que, siendo obligatorios, pueden estar desarrollando actividades -y gestionando recursos- más allá de lo meramente obligatorio.
- 2º. Si los datos solicitados en el resto de las columnas, no se conocen con precisión (desagregación), para alguna de las actividades, éstos deberán estimarse.

- 3º. En todo caso, los datos solicitados se totalizarán, por Subfunción, en dos bloques o subtotales: (I) Actividades no obligatorias prestadas por el municipio; y, (II) Resto de Actividades prestadas por el municipio. La suma de ambos subtotales (I + II), ha de corresponder al total de la Subfunción en el Presupuesto Liquidado.
- 4º. Dentro de cada **Subfunción**, deberán detallarse todas las actividades específicas no obligatorias que se realicen. Si existen actividades de estas características en **otras Subfunciones** distintas a las que se indican (columna I), deberán consignarse en el último apartado de "**Otros servicios y/o actividades no obligatorios**", indicando la denominación de la actividad, según la Subfunción correspondiente, con sus tres dígitos.
- 5º. La relación de **Servicios y/o Actividades** de la columna 2, se expone a modo de referencia y ejemplo:
- 5.1. Si se realizan actividades de estas características asociadas a las Subfunciones indicadas, que no figuran en esta relación, se consignarán insertándolas con su denominación, en cada Subfunción, en caracteres en azul.
- 5.2. Si una de las actividades relacionadas aquí en una determinada Subfunción, la Corporación la tiene ubicada en otra distinta, se trasladará la línea correspondiente a la Subfunción adecuada, consignándola, también, en caracteres azules.
- 5.3. Y, si es imposible estimar siquiera los datos solicitados en alguna de las actividades, se deberá al menos indicar la existencia de su realización (con el fin de poder elaborar el catálogo), pasándola a caracteres azules (si ya está referenciada en su Subfunción); o, después de insertarla o trasladarla a su ubicación adecuada.
- 6º. La columna del **Gasto Total** comprende el gasto corriente (Capítulos I a IV del Presupuesto de Gastos), e integrará todo el gasto generado por todo el Sector Público Municipal: Ayuntamiento, Organismos Autónomos y Empresas Municipales; incluyendo los Gastos de Personal (Capítulo I), con las cuotas patronales de la Seguridad Social. Los gastos derivados de la Subfunción I.I.I., Órganos de Gobierno, que se estimen corresponden a cada Servicio y/o Actividad deben integrarse en los datos respectivos.
- 7º. En la aportación de los **Usuarios**, incluir todas las modalidades de pago por los servicios: tasas y/o precios públicos. En **Otros**, incluir el resto de financiación externa que no sea estrictamente municipal: Diputaciones, otros Ayuntamientos que financien conjuntamente el servicio, Fondos europeos, etc.
- 8º. Los **Empleos** deberán estimarse en personas a tiempo completo, es decir, media jornada corresponderá a medio empleo/persona, y se consignará según comprenda empleos **directos** (servicios gestionados directamente por el Ayuntamiento y sus Entidades dependientes), y/o **indirectos** (los que se realizan mediante gestión indirecta: contratas o concesiones). En este último supuesto, se informará también de los directos que se destinan al control o supervisión de la actividad.

Si, en algún caso de gestión indirecta, no fuera posible aportar el número de empleos, se consignará con una cruz su existencia con el fin de conocer esta modalidad de gestión.

9º. En la columna **Cobertura**, se indicarán los datos cuando proceda. Se entenderá por **Demanda potencial**: el total de la población susceptible de ser atendida en esa Servicio/Actividad; **Usuarios/beneficiarios**: N° de personas que han recibido al menos una vez la prestación o actuación; y, como **Prestaciones**: el N° de actuaciones realizadas en el servicio/actividad, siendo siempre este número igual o superior al número de Usuarios consignados.

III. ÁREA TEMÁTICA INTERNACIONAL

3.1 Cuadros

Estructura de los entes locales y regionales de la Unión Europea		
Alemania 16 Länder 306 Kreise 112 Kreisfreie Städte 13 862 Gemeinden	Austria 9 Länder 2 359 Gemeinden	Bélgica 3 Régions/Regio's 3 Communautés/Gemeenschappen 10 Provinces/Provincies 589 Communes/Gemeenten
Chipre 6 regiones 33 ciudades 85 municipios	Dinamarca 14 Amter 271 Kommuner	Eslovaquia 8 regiones autónomas 79 distritos 2.887 municipios
Eslovenia 58 entes descentralizados de la administración estatal 192 municipios (11 de ellos ciudades)	España 17 Comunidades Autónomas 50 Provincias 8.089 Municipios	Estonia 15 condados 241 municipios (39 ciudades, 202 comunidades rurales)
Finlandia 1 Itsehallintoalue/Självstyrande region 19 Maakunta/Landskap 444 Kuntaa/Kommuner	Francia 26 Régions 100 Départements 36.621 Communes	Grecia 51 Nomoi 900 Dimoi 133 Kinotites
Hungría 7 regiones administrativas 19 condados 3.168 municipios (3.122 ciudades grandes y pequeñas, 22 condados urbanos y 23 distritos en la capital, Budapest)	Irlanda 2 Regional Assemblies 8 Regional Authorities 29 County Councils 5 City Councils 80 Municipalities	Italia 20 Regioni e 2 Province autonome 100 Province 8.100 Comuni

Estructura de los entes locales y regionales de la Unión Europea		
<p>Letonia 26 regiones 7 ciudades con estatuto especial 535 municipios (59 ciudades y 476 comunidades rurales)</p>	<p>Lituania 10 condados 60 municipios</p>	<p>Luxemburgo 118 comunidades</p>
<p>Malta 3 regiones administrativas que agrupan a los consejos locales (Gozo, Malte Majjistral y Malte Xlokk) 68 consejos locales</p>	<p>Países Bajos 12 Provincias 537 Gemeenten</p>	<p>Polonia 16 voivodatos 315 distritos 2.500 comunidades rurales 64 comunidades urbanas Varsovia tiene estatuto especial</p>
<p>Portugal 2 Regiões Autónomas 18 Distritos 308 Municipios 4 251 Freguesias</p>	<p>Reino Unido 34 Counties 33 London Boroughs(Greater London Authority) 36 Metropolitan Districts 101 Unitary Councils 264 Districts</p>	<p>República Checa 14 krajù (Regiones/Krajs) 6.249 obcí (municipios) Praha, hlavní místo zemi, mástatut obce i kraje (Praga, capital del país, tiene estatuto de región y de municipio)</p>
	<p>Suecia 4 Försöksregioner 18 Landsting 289 Kommuner</p>	

Fuente: *El proceso de descentralización en la Unión Europea y los países candidatos*, Comité de las Regiones, septiembre de 2003.

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE COMPETENCIAS EN ALEMANIA						
FUNCIÓN	AUTORIDAD COMPETENTE			TIPO DE COMPETENCIA		
	LÄNDER	CONDADO	MUNICIPIO	EXCLUSIVA	COMPARTIDA	OBLIGATORIA
Administración general						
Policía y seguridad	•	•	•		•	•
Incendios		•	•			•
Protección Civil	•					•
Justicia	•			•		•
Registro Civil			•	•		•
Estadísticas	•		•			•
Registro electoral			•			•
Educación						
Educación preescolar			•	•		•
Educación primaria	•		•		•	•
Educación secundaria	•	•	•		•	•
Formación profesional	•	•	•		•	•
Universidad	•			•		
Educación de adultos			•			
Otra educación						
Salud pública						
Hospitales	•	•	•		•	•
Prevención	•		•		•	•
Bienestar social						
Guarderías			•	•		•
Servicios familiares		•	•		•	•
Tercera edad		•	•		•	•
Seguridad Social		•	•		•	•
Otros						
Urbanismo y vivienda						
Vivienda			•	•		
Urbanismo			•	•		•
Ordenación del territorio	•			•		•
Medio ambiente						
Agua/depuración			•	•		•
Basuras/tratamiento			•	•		•
Cementerios			•	•		•
Mataderos			•			

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE COMPETENCIAS EN ALEMANIA						
FUNCIÓN	AUTORIDAD COMPETENTE			TIPO DE COMPETENCIA		
	LÄNDER	CONDADO	MUNICIPIO	EXCLUSIVA	COMPARTIDA	OBLIGATORIA
Protección ambiental	•		•			
Consumo			•			
Cultura, ocio, deporte						
Teatros/ auditorios	•	•	•		•	
Museos/bibliotecas	•	•	•		•	
Parques/espacios públicos	•	•	•		•	
Deportes/ocio		•	•			
Lugares de culto						
Otras facilidades culturales						
Tráfico y transportes						
Carreteras	•	•	•		•	
Transporte	•	•	•		•	
Transporte urbano			•	•		
Transporte ferrocarril urbano			•	•		•
Puertos	•		•			•
Aeropuertos	•		•		•	
Otro transporte						
Servicios Económicos						
Gas			•	•		
Calefacción			•	•		
Abastecimiento de agua			•	•		•
Agricultura, pesca, bosques	•	•	•		•	
Electricidad		•	•		•	•
Promoción económica	•		•		•	
Comercio/ industria						
Turismo			•	•		
Otros servicios económicos						

Fuentes: CONSEJO DE EUROPA: Structure and operation of Local and Regional Democracy. Colección de estudios nacionales. Estrasburgo, 1996-2000; UNIÓN EUROPEA. Los entes regionales y locales en Europa. Comité de las Regiones. Bruselas, 2002.

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE COMPETENCIAS EN DINAMARCA*						
FUNCIÓN	AUTORIDAD COMPETENTE			TIPO DE COMPETENCIA		
	ESTADO CENTRAL	CONDADO	MUNICIPIO	EXCLUSIVA	COMPARTIDA	OBLIGATORIA
Administración general						
Policía y seguridad	•			•		•
Incendios			•	•		•
Protección Civil	•	•	•		•	•
Justicia	•			•		•
Registro Civil	•		•		•	•
Estadísticas	•	•	•		•	•
Registro electoral			•	•		•
Educación						
Educación preescolar			•	•		•
Educación primaria			•	•		•
Educación secundaria		•		•		•
Formación profesional	•			•		•
Universidad	•			•		•
Educación de adultos		•	•	•		•
Otra educación						
Salud pública						
Hospitales		•		•		•
Protección salud	•	•	•		•	•
Bienestar social						
Guarderías			•	•		•
Servicios familiares		•	•		•	•
Tercera edad		•	•		•	•
Seguridad Social		•	•		•	•
Otros		•	•		•	•
Urbanismo y vivienda						
Vivienda	•	•	•		•	•
Urbanismo			•	•		•
Ordenación del territorio		•		•		•
Medio ambiente						
Agua/depuración			•	•		•
Basuras/tratamiento			•	•		•
Cementerios			•		•	
Mataderos						

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE COMPETENCIAS EN DINAMARCA*						
FUNCIÓN	AUTORIDAD COMPETENTE			TIPO DE COMPETENCIA		
	ESTADO CENTRAL	CONDADO	MUNICIPIO	EXCLUSIVA	COMPARTIDA	OBLIGATORIA
Protección ambiental		•	•			•
Consumo			•	•		•
Cultura, ocio, deporte						
Teatros/ auditorios	•	•	•	•		•
Museos/bibliotecas	•	•	•		•	•
Parques/espacios públicos			•	•		
Deportes/ocio			•	•		•
Lugares de culto						
Otras facilidades culturales			•	•		
Tráfico y transportes						
Carreteras	•	•	•		•	•
Transporte	•	•	•		•	•
Transporte urbano	•	•	•		•	•
Transporte por ferrocarril	•			•		
Puertos	•		•		•	•
Aeropuertos	•	•	•		•	•
Otro transporte	•	•	•			•
Servicios Económicos						
Gas			•	•		
Calefacción			•	•		•
Abastecimiento de agua			•	•		•
Agricultura, pesca, bosques	•	•		•		•
Electricidad			•	•		•
Promoción económica			•	•		
Comercio/ industria						
Turismo	•	•	•	•	•	
Otros servicios económicos						
Otras funciones						
Empleo	•	•	•		•	•

* Fuentes: CONSEJO DE EUROPA: Structure and operation of Local and Regional Democracy. Colección de estudios nacionales. Estrasburgo, 1996-2000. UNIÓN EUROPEA. Los entes regionales y locales en Europa. Comité de las Regiones. Bruselas, 2002.

* Comentarios a la tabla de distribución de competencias en Dinamarca:

1. Incendios: La mayoría de los municipios daneses tienen acuerdos con la entidad privada Falks Redningskorps.
2. Protección civil: La responsabilidad principal es de los municipios aunque está compartida con el Gobierno danés.
3. Educación: existen colegios privados para preescolar, infantil y primaria además de los públicos.
4. Protección de la salud: La administración de los servicios de salud incumbe a los Condados, al igual que los hospitales- incluido el capítulo de personal- aunque los municipios aseguran la relación con los usuarios.
5. Bienestar social: la gestión directa está casi siempre en manos de fundaciones privadas con acuerdos con la administración.
6. Seguridad social: La administración de la seguridad social incumbe, en lo esencial, a los municipios aunque es el Estado quien financia casi todos los servicios. Los condados tienen un papel muy residual.
7. Vivienda: la competencia se reparte entre quién provee viviendas sociales y quién otorga ayudas directas a los ciudadanos.
8. Urbanismo y ordenación del territorio: Hay una política de ordenación del territorio a nivel nacional, en la que se enmarca el urbanismo a cargo de los municipios.
9. Culto: La Iglesia nacional es un organismo autónomo que se financia gracias al impuesto "Iglesia" (taxe d'Eglise).
10. Carreteras: El Estado es responsable de las carreteras principales y de las autopistas; los condados de las carreteras secundarias y los municipios del resto de la red viaria.
11. Transporte: El transporte urbano por carretera depende normalmente de consorcios en los que participan el condado y los municipios, pero muchas líneas de autobuses son municipales. La red de ferrocarriles del Estado generalmente coopera con los condados. Algunos municipios cooperan con los condados para garantizar el servicio de transbordadores.
12. Suministros energéticos: El agua, la electricidad y la calefacción son servicios públicos municipales que pueden ser gestionados de forma directa o indirecta.
13. Servicios económicos: los municipios no pueden intervenir en la economía excepto en el caso de los servicios públicos propios. Sin embargo, realizan actividades de promoción económica creando polígonos y espacios urbanizados y otorgando facilidades a los emprendedores locales.
14. Las agencias de empleo y los organismos de inspección de trabajo dependen de la administración central; sin embargo los municipios cooperan con programas de formación y búsquedas de empleo a nivel local.

Los contenidos de la función local en Dinamarca.

Por el interés de Dinamarca, como representante del modelo nórdico de Administración Local, en Estados muy desarrollados de Bienestar, parece importante ver con más detalle las funciones que desempeñan los municipios en Dinamarca:

Niños, jóvenes y cultura. En infancia y educación los municipios son los únicos responsables de organizar la atención integral a los niños entre 0 y 6 años. El 86 % de los niños en ese grupo de

edad están al cuidado de los servicios municipales en sus modalidades de escuelas infantiles y atención a domicilio.

Una de las mayores responsabilidades de la administración local danesa es la educación primaria en todos sus aspectos, incluidos los gabinetes de atención psicopedagógica y las actividades complementarias, culturales y deportivas de todo tipo, además de la orientación educativa y de la continuación de los estudios. Son, además, responsables de la atención sanitaria preventiva y de los servicios odontológicos infantiles.

En el área de la cultura, su mayor responsabilidad son las bibliotecas públicas y la promoción cultural. Son responsables del deporte y de las ayudas a los clubes deportivos. Los municipios son responsables de la planificación, diseño, construcción y mantenimiento de todos los equipamientos culturales y deportivos, tales como polideportivos, centros culturales, teatros, museos, bibliotecas, etc...

Ayudas económicas y bienestar en los programas de empleo (Cash Benefits and Welfare to Work Programme): los municipios son responsables de administrar el salario social para los parados que no tienen seguro de desempleo. También son responsables de organizar programas de formación para el empleo para esos mismos parados, y de orientarles en sus opciones de reciclaje y recolocación.

Integración social de refugiados e inmigrantes: sobre los municipios recae toda la responsabilidad en la integración de refugiados e inmigrantes. Organizan programas de tres años de duración y proporcionan además los servicios de acceso a la vivienda, salud, enseñanza del idioma y salario social.

Mayores: los municipios son los responsables de toda la atención a la tercera edad. Las autoridades locales prestan ayuda a domicilio, nurses de distrito, centros de día para la tercera edad, comidas a domicilio, vivienda y residencias para la tercera edad.

Medio ambiente y abastecimientos (supplies): los municipios daneses son responsables de garantizar a toda la población los servicios de abastecimiento y saneamiento de las aguas, recogida, reciclaje, tratamiento o incineración de los residuos sólidos tanto domésticos como industriales, servicio energético, electricidad, gas natural y calefacción que son producidos en plantas públicas municipales. Para la provisión de estos servicios los municipios se asocian por zonas y constituyen empresas públicas. También supervisan la situación ambiental de la agricultura y de la industria.

Vivienda y transporte: Las autoridades locales danesas son responsables de proporcionar servicios de vivienda a los ciudadanos. Establecen planes de vivienda y tienen competencia para asignar viviendas subsidiadas; así mismo, pueden llegar a acuerdos con los ciudadanos para asignar viviendas en arrendamiento. Los Ayuntamientos son responsables del 80% de la red de carreteras danesa.

Ordenación del territorio, planificación regional y política industrial: Las autoridades locales planifican a 10 o 12 años vista, y sus planes urbanísticos deben ser armonizados con los planes del gobierno en temas como vivienda, industria, y usos del suelo. Cooperan con los condados y el gobierno en los planes de creación de empleo, industria y servicios y en general en todo lo relacionado con la localización empresarial y la creación de empleo.

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE COMPETENCIAS EN FRANCIA*							
FUNCIÓN	AUTORIDAD COMPETENTE				TIPO DE COMPETENCIA		
	ESTADO CENTRAL	REGIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	EXCLUSIVA	COMPARTIDA	OBLIGATORIA
Administración general							
Policía y seguridad				•	•		•
Incendios				•	•		•
Protección Civil	•						•
Justicia	•				•		•
Registro Civil	•			•		•	•
Estadísticas	•				•		•
Registro electoral				•	•		•
Educación							
Educación preescolar	•			•		•	•
Educación primaria	•			•		•	•
Educación secundaria	•	•				•	•
Formación profesional	•	•				•	•
Universidad	•				•		•
Educación de adultos		•					•
Otra educación							
Salud pública							
Hospitales	•					•	
Protección salud	•		•	•		•	
Bienestar social							
Guarderías				•	•		
Servicios familia/juventud			•			•	•
Tercera edad			•			•	
Seguridad Social	•				•		•
Otros			•	•		•	
Urbanismo y vivienda							
Vivienda	•					•	
Urbanismo				•		•	•
Ordenación del territorio	•		•	•		•	•
Medio ambiente							
Agua/depuración	•			•		•	•
Basuras/tratamiento				•	•		•

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE COMPETENCIAS EN FRANCIA*							
FUNCIÓN	AUTORIDAD COMPETENTE				TIPO DE COMPETENCIA		
	ESTADO CENTRAL	REGIÓN	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	EXCLUSIVA	COMPARTIDA	OBLIGATORIA
Cementerios				•	•		•
Mataderos							
Protección ambiental	•			•		•	•
Consumo	•				•		•
Cultura, ocio, deporte							
Teatros/ auditorios	•		•	•		•	
Museos/bibliotecas	•		•	•		•	
Parques/espacios públicos				•	•		
Deportes/ocio	•			•			
Lugares de culto							
Otras facilidades culturales							
Circulación y transportes							
Carreteras	•			•		•	
Transporte	•		•	•		•	
Transporte urbano				•		•	
Transporte por ferrocarril		•					
Puertos	•		•	•			
Aeropuertos	•				•		
Otro transporte							
Servicios Económicos							
Gas				•	•		
Calefacción				•	•		
Abastecimiento de agua				•	•		
Agricultura, pesca, bosques							
Electricidad	•	•				•	
Promoción económica	•			•		•	
Comercio/ industria							
Turismo	•			•		•	
Otros servicios económicos							

* Fuentes: CONSEJO DE EUROPA: Structure and operation of Local and Regional Democracy. Colección de estudios nacionales. Estrasburgo, 1996-2000. UNIÓN EUROPEA. Los entes regionales y locales en Europa. Comité de las Regiones. Bruselas, 2002.

*Comentarios a la Tabla de distribución territorial de competencias en Francia

1. Desde 1986, la creación, la construcción y el mantenimiento de los colegios de educación infantil es competencia de los municipios.
2. La creación, construcción y mantenimiento de los colegios de primaria es competencia general del Departamento, mientras que los institutos de enseñanza media y los centros de educación especial dependen de la Región.
3. La educación superior universitaria es competencia del Estado.
4. Desde 1983 el Estado francés ha descentralizado la formación profesional y la formación continua en las regiones, aunque se reserva el derecho a intervenir en la elección de acciones de carácter general.
5. Los municipios aportan financiación a los departamentos, desde 1984, en el terreno de la salud. En lo que se refiere a la visita médica, la lucha contra la tuberculosis y el cáncer, es competente el departamento. Mientras que la protección de la salud mental depende del Estado. La higiene pública es responsabilidad de los municipios, departamentos y regiones conjuntamente pero el Estado ejerce su control.
6. Forman parte de las competencias de los departamentos la ayuda social a la infancia y la protección maternal e infantil. La ayuda social a las familias y la ayuda a las personas minusválidas también dependen del departamento.
7. El Departamento es competente en ayudas para la tercera edad.
8. Forman parte de las competencias del Estado las ayudas de solidaridad nacional y las ayudas a la subsistencia.
9. Desde 1984 los municipios cofinancian el gasto en políticas de bienestar social de los departamentos franceses. Los municipios tienen, además, la capacidad para decidir la autorización de acceder a determinadas formas de ayuda de urgencia. Los departamentos ejercen la tutela sobre ciertos equipamientos sociales.
10. Desde 1983-84 el municipio, el departamento y la región intervienen en la elaboración de los planes directores (de ordenación del territorio) y en los planes de ocupación del suelo (POS). El Estado ejerce su control en este terreno y se ocupa de la protección del patrimonio arquitectónico y de los parques nacionales. El departamento define los itinerarios de paseo y la región administra los parques naturales regionales. Desde 1983, en el marco de la planificación y del desarrollo económico, la elaboración de los mapas intermunicipales de desarrollo depende de los municipios, el programa de ayuda a los equipamientos de los departamentos y la elaboración del plan regional depende de la región y del Estado.
11. Desde 1986, en lo que se refiere a la acción cultural, el municipio, el departamento y la región son competentes para la elaboración de los programas culturales, la creación de servicios culturales, de bibliotecas o de museos. Sin embargo, el Estado ejerce su control en este ámbito.
12. Desde 1984 el municipio financia y organiza los transportes escolares en el perímetro urbano, el departamento interviene fuera del perímetro de los transportes urbanos propiamente dichos.
13. Desde 1984, en relación con los canales y los puertos, el municipio administra los puertos de placer, el departamento los puertos de comercio y de pesca, la región se ocupa de la ordenación de los puertos fluviales y de las vías navegables, mientras que el Estado es competente para los puertos de interés nacional y los poderes de policía y control.

DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN ITALIA *

FUNCIÓN	AUTORIDAD COMPETENTE Y TIPO DE COMPETENCIA			
	MUNICIPIO	CIUDAD METROPOLITANA	PROVINCIA	REGIÓN
Administración General	Todas las funciones administrativas que afectan a la población, especialmente urbanismo, servicios sociales y desarrollo económico	Idem	Recogida de datos estadísticos, asistencia técnica y administrativa a las entidades locales	Organización administrativa de la región. Demarcación de distritos en el interior del municipio. Policía local y urbana.
Educación	Todas las funciones administrativas del primer ciclo de enseñanza secundaria	Además: servicio de educación y formación profesional	Segundo ciclo de enseñanza secundaria, formación artística y profesional. Construcción de equipamientos escolares.	Formación artesanal y profesional, asistencia escolar.
Salud		Servicios de salud	Salud pública, higiene y saneamiento.	Protección social y asistencia médica y hospitalaria.
Medio ambiente	Todas las funciones administrativas relacionadas con el medio ambiente y prevención de catástrofes a nivel municipal	Idem Además, patrimonio cultural y natural. Tratamiento de residuos y conservación del suelo.	Evacuación de residuos y tratamiento de aguas residuales a nivel provincial. Control de la contaminación. Prevención de catástrofes. Gestión de recursos hídricos y energéticos.	Planificación del Medio ambiente a nivel regional. Coordinación de políticas ambientales a nivel regional y prevención de catástrofes.
Cultura y ocio	Puesta en valor del patrimonio municipal	Idem	Idem	Museos y bibliotecas locales. Patrimonio y políticas culturales regionales
Circulación y transporte	Todas las funciones administrativas de circulación y transporte a nivel municipal	Idem	Carreteras y transportes	Transporte público de interés regional. Carreteras y obras públicas de interés regional. Navegación interior y puertos.
Servicios económicos		Abastecimiento de agua y energía. Servicios de desarrollo económico.	Caza y pesca en aguas interiores	Mercados y ferias. Turismo y sector hotelero (formación y promoción). Caza y pesca en aguas interiores. Agricultura y bosques. Artesanado.
Urbanismo y vivienda	Todas las funciones administrativas relacionadas con el urbanismo y la vivienda a nivel municipal	Ordenación del territorio en la zona metropolitana	Formulación de planes para la provincia en ordenación del espacio	Urbanismo

* Fuentes: CONSEJO DE EUROPA: Structure and operation of Local and Regional Democracy. Colección de estudios nacionales. Estrasburgo, 1996-2000. UNIÓN EUROPEA. Los entes regionales y locales en Europa. Comité de las Regiones. Bruselas, 2002.

3.2 Bibliografía

- CONSEJO DE EUROPA: Structure and operation of Local and Regional Democracy. Colección de estudios nacionales. Estrasburgo, 1996-2000.
- DEXIÁ Crédit Locale: Le personnel des collectivités locales dans les quinze pays de l'Union européenne. Paris, 2001.
- EUROSTAT: Bases de Datos.
- GIMÉNEZ MONTERO, Antonio: Federalismo Fiscal. Teoría y práctica. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2003.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: Government financial statistics. YEARBOOK, 2004. Washington D.C. 2004.
- MAP: Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales 2002. Madrid, 2003.
- RUBIO LLORENTE, Francisco y DARANAS PELÁEZ, Mariano: Constituciones de los Estados de la Unión Europea. Ariel. Madrid, 1997.
- SEVILLA SEGURA, José V.: Financiación Autonómica. Problemas y propuestas. Ed. Fundación Alternativas. Madrid, 2005.
- THE COMMISSION ON ADMINISTRATIVE STRUCTURE: Recomendation n  1434. The Ministry of the Interior and Health. Copenhagen, 2004.
- UNIÓN EUROPEA. Comité de las Regiones: Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione Europea. Bruselas, 2004.
- UNIÓN EUROPEA. Comité de las Regiones: Los entes regionales y locales en Europa. Bruselas, 2002.

3.3 Ponencias del Seminario Internacional

- GEIGER, Christian A.: "Las autoridades locales en Europa. Una perspectiva alemana".
- LORENTZEN, Uwe Nicolai: "Las corporaciones locales y la democracia danesa".
- MONTEMURRO, Francesco: "La reforma de la hacienda local en Italia".
- VERVISCH, Luc Alain: "Las Administraciones Locales francesas: financiación, competencias y estatuto".

IV. NORMATIVA DE REFERENCIA

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública.

Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.

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.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para La Modernización del Gobierno Local.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Ley 49/2002, de 23 de diciembre de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario.

Anexo III

PARTICIPACIÓN Y AUTORÍA

I. RELACION DE EXPERTOS QUE HAN PARTICIPADO EN LOS SEMINARIOS

El estudio se planteó desde el inicio como un estudio técnico. Por ello, en esta relación de expertos figuran básicamente técnicos de las Corporaciones Locales que han tenido a bien colaborar facilitando la participación de un personal que se encuentra entre los de más alta cualificación.

No obstante, en el caso de los municipios pequeños, sobre todo en el de los de menos de 5.000 habitantes, con frecuencia el personal técnico disponible en los Ayuntamientos es muy limitado en número, a veces no se cuenta ni siquiera con un Secretario a tiempo completo. Así, en muchos de estos Ayuntamientos, el Alcalde es también el experto más cualificado para describir, diagnosticar y debatir en detalle las carencias y problemas de gestión de sus Corporaciones. Por ello, se ha contado con la aportación importante de algunos Alcaldes (y también, a veces, de algún Concejal) en seminarios y grupos de trabajo.

Cabe destacar que, a través de los seminarios y grupos de trabajo, participaron en el estudio más ochenta expertos de 67 Corporaciones Locales diferentes. Siguiendo un principio no escrito, pero cuyo cumplimiento es de buena práctica en el seno de la FEMP, se ha procurado que la pertenencia política de las Corporaciones participantes fuera, en la medida de lo posible, tan diversa como lo es la propia Federación. Así, al final, sin contar el esfuerzo que ha supuesto para muchos otros técnicos y Ayuntamientos la cumplimentación minuciosa de los cuestionarios, los expertos que han venido colaborando en el estudio a través de seminarios y grupos de trabajo pertenecían a 29 Corporaciones del PP, 28 del PSOE, 4 de CiU, 3 de IU, 1 del BNG, 1 del PNV y 1 del PAR. Corporaciones de otros grupos también fueron invitadas a participar, y lo hicieron a través del cuestionario, pero circunstancias coyunturales impidieron a sus técnicos estar presentes el día de celebración de los seminarios y, por consiguiente, tampoco se integraron en grupos de trabajo. Colaboraron, además, cuatro ponentes de los cuatro países que intervinieron en el Seminario Internacional.

Nombre	Apellidos	Cargo	Corporación	Entidad local
Rosa	Abelleira Fernández	Interventora	Ayuntamiento	Lugo
María-Angustias	Alcázar Escribano	Alcaldesa	Ayuntamiento	Belmonte
Antonio	Álvarez Dumont	Subdirector General de Financiación	Ayuntamiento	Madrid
Javier	Arranz	Interventor	Ayuntamiento	San Sebastián de los Reyes
Antonio	Arroyo Villa	Alcalde	Ayuntamiento	Membrilla
Antonio	Baena González	Director de Servicios	Ayuntamiento	Córdoba
Paco	Ballester	Asesor de Presidencia	Diputación Provincial	Valencia
Julián	Barco Guerra	Concejal	Ayuntamiento	Campo Real
Ramón	Barniol Moreno	Economista	Diputación Provincial	Lleida
Javier	Barquilla Álvarez	Interventor	Ayuntamiento	Puertollano
Montserrat	Boada Sagarra	Secretaria General	Ayuntamiento	Alforja
Enrique	Calvete Pérez	Tesorero General	Diputación Provincial	A Coruña
Óscar	Camargo Crespo	Secretario Comisión de DDPP, CC Insulares	FEMP	
Ignacio	Cano Mazón	Depositario-Tesorero	Ayuntamiento	Cuenca
Ernesto	Cárcel Pérez	Secretario General	Ayuntamiento	Bonrepòs i Mirambell
Angel Ramón	Caro López	Secretario General-Interventor	Ayuntamiento	Las Cabezas de San Juan
Senén	Casal Iglesias	Director General de Servicios	Ayuntamiento	Gijón
José Antonio	Castro Liz	Técnico de Intervención	Diputación Provincial	Lugo
Angel José	Cervantes Martín	Director de Cooperación e Infraestructuras	Diputación Provincial	Toledo
José Fernando	Chicano Jávega	Interventor General	Ayuntamiento	Tarragona
Josep Lluís	Cortes Fleixas	Economista del Dep. Auditorías de interverción	Ayuntamiento	Palma de Mallorca

Nombre	Apellidos	Cargo	Corporación	Entidad local
Luis Angel	De Dios Ibarlucea	Técnico de Intervención	Ayuntamiento	Alginet
Juan	Echániz Sans	Jefe de Gabinete de Presidencia	Diputación Provincial	Barcelona
Marta	Elorza Horma	Jefa Administrativa Dep. Estudios	FEMP	
Ana	Estebaranz Berzal	Directora de Área	FEMP	
Manuel	Estribio Sánchez	Alcalde	Ayuntamiento	Torremayor
Francesc	Font Molinas	Interventor	Ayuntamiento	Capdepera
Antoni	Foqué	Diputado de Govern Local	Diputación Provincial	Barcelona
Juan José	Freire Balseiro	Secretario	Ayuntamiento	Olmedo/Mojados
Mª José	Gallego Palacios	Interventora	Ayuntamiento	Calatayud
Carlos	García Giménez	Director de Urbanismo	Ayuntamiento	Nerja
Isabel	González Allegue	Concejala de Hacienda	Ayuntamiento	Culleredo
Christian A.	Geiger	Experto en Haciendas locales	Asociación Alemana de Ciudades	
Antonio R.	González Cabrera	Alcalde	Ayuntamiento	San Pedro
Francisco Javier	González Mateo	Jefe Servicio de Gestión Económica y Presupuestaria	Diputación Provincial	Málaga
Xosé Antón	Jardón Dacal	Alcalde	Ayuntamiento	Vilar de Santos
Pablo	Linares	Técnico de Gestión Económica	Ayuntamiento	Manises
Javier	López Parada	Interventor	Ayuntamiento	Zamora
Uwe Nicolai	Lorentzen	Director de Relaciones Internacionales	Asociación de Gobiernos Locales de Dinamarca	
Julián	Lucena Herráez	Interventor	Ayuntamiento	La Bañeza
Manuel	Manchón González	Director de Presidencia	Diputación Provincial	Badajoz

Nombre	Apellidos	Cargo	Corporación	Entidad local
José Manuel	Marín Monzón	Director de Economía y Hacienda	Ayuntamiento	Bilbao
Antonio	Marín Pérez	Tesorero	Ayuntamiento	Murcia
Castor	Mariño Soaz	Secretario-Interventor	Ayuntamiento	Esgos
Felipe	Martín de Manueles	Tesorero	Diputación Provincial	Salamanca
José Manuel	Martín Rodríguez	Director de Hacienda	Ayuntamiento	Sevilla
José Ignacio	Martínez de Aragón Calvo	Director del Gabinete de Política Territorial	FEMP	
Ricardo	Martínez Fernández	Interventor	Ayuntamiento	Arnedo
Julio	Martínez Galiano	Coordinador de Hacienda	Ayuntamiento	Palma de Mallorca
Jorge	Martínez Granada	Jefe del Servicio de Análisis y Finanzas Municipal	Ayuntamiento	Zaragoza
David	Mateo Quintana	Director de Servicio	Ayuntamiento	La Coruña
Fernando	Merino Muriana	Teniente de Alcalde	Ayuntamiento	Villafranca de los Barros
Francesco	Montemurro	Experto en Hacienda Pública	Asociación Italiana para las Autonomías	
Antoni	Montseni	Coordinador de Cooperación Local	Diputación Provincial	Barcelona
Marta	Muñoz Arias	Viceinterventora	Ayuntamiento	Toledo
Felix A.	Muñoz Casado	Jefe Departamento Estudios Económicos y Estadísticos	Ayuntamiento	Madrid
Ferrán	Muñoz Ortí	Interventor	Ayuntamiento	Amposta
Jesús	Olivares López	Jefatura de Servicios de Gestión	Diputación Provincial	Granada
Julián	Ortiz Arruabarrena	Interventor General	Ayuntamiento	Donostia-San Sebastián
José Manuel	Pardellas Rivera	Viceinterventor General	Diputación Provincial	A Coruña

Nombre	Apellidos	Cargo	Corporación	Entidad local
José Manuel	Peña Penabád	Jefe de Gabinete de Planificación y Coordinación	Ayuntamiento	La Coruña
Luis	Pérez Blázquez	Asesor del Alcalde	Ayuntamiento	Sevilla
M ^a . Pilar	Pérez Lapuente	Alcaldesa	Ayuntamiento	Torrellas
José Luis	Pérez López	Secretario General	Ayuntamiento	Villanueva de la Cañada
Fernando	Porto Vázquez	Director del Departamento de Estudios	FEMP	
Carlos	Prieto Martín	Director del Departamento de Haciendas Locales	FEMP	
Almudena	Rivas Calvo	Coordinadora de Servicios Sociales	Ayuntamiento	Segovia
Román	Rivero Nieto	Alcalde	Ayuntamiento	Miguelturra
Beatriz	Rodríguez Puebla	Interventora	Ayuntamiento	Mérida
Angel	Rodríguez Talavera	Director de Infraestructuras y Equipamientos	Diputación Provincial	Sevilla
José	Rodríguez Torres	Director de Economía	Diputación Provincial	Granada
Manuela	Rojas Gálvez	Directora del Área de Fomento e Infraestructuras	Diputación Provincial	Badajoz
Rosa	Romero Peña	Directora de Área	FEMP	
José	Rubio Alonso	Alcalde	Ayuntamiento	Lanjarón
Cecilio Jesús	Rubio Castillo	Director de Cooperación y Promoción Provincial	Diputación Provincial	Almería
Juan Manuel	Ruiz Galdón	Director de Gestión Tributaria e Ingresos	Ayuntamiento	Málaga
Julio	Sacristán de Diego	Alcalde	Ayuntamiento	Culleredo
Marta	San Pastor García	Interventora	Ayuntamiento	Sabiñánigo

Nombre	Apellidos	Cargo	Corporación	Entidad local
Guillem	Sánchez i Juliachs	Director Adjunto a Gerencia Municipal	Ayuntamiento	Barcelona
Ricardo	Seoane Candamio	Concejal de Urbanismo	Ayuntamiento	Culleredo
Arenales	Serrano Argüello	Asesora del Alcalde	Ayuntamiento	Boadilla del Monte
Amparo	Taboada Gil	Oficial Mayor	Diputación Provincial	A Coruña
Julio Alberto	Torres Pérez	Secretario General	FEMP	
Julio	Valverde Travieso	Director Técnico de Planificación Económica	Ayuntamiento	Valladolid
Manuel	Vázquez Sesmonde	Servicio de Planificación y Control	Diputación Provincial	A Coruña
José María	Velázquez Andrés	Director de Área	FEMP	
Luc Alain	Vervisch	Presidente	Asociación Francesa Evaluación Métodos y Organización	
José Javier	Vicente Inés	Alcalde	Ayuntamiento	Illueca
Angel	Vidal Martín	Interventor	Ayuntamiento	Béjar
Rafael	Zúmel Hortelano	Jefe de Recaudación Municipal	Ayuntamiento	Santander

II. GRUPOS DE TRABAJO

ÁREA TEMÁTICA DE FINANCIACIÓN	
Coordinadores	Miembros del grupo
Municipios grandes	
Juan Manuel Ruiz Galdón, Ayuntamiento de Málaga	<ul style="list-style-type: none"> • Gillem Sánchez i Julian, Ayuntamiento de Barcelona • Antonio Baena González, Ayuntamiento de Córdoba • Jorge Martínez Granada, Ayuntamiento de Zaragoza • Antonio Álvarez Dumont, Ayuntamiento de Madrid • Javier López Parada, Ayuntamiento de Zamora • Beatriz Rodríguez Puebla, Ayuntamiento de Alcobendas (inicialmente de Mérida)
Municipios de 5.000 a 20.000 habitantes	
José Luis Pérez López, Ayuntamiento de San Lorenzo del Escorial (inicialmente Villanueva de la Cañada)	<ul style="list-style-type: none"> • Carlos García Jiménez, Ayuntamiento de Nerja • Ángel Ramón Caro López, Ayuntamiento de Las Cabezas de San Juan • Julián Lucena Herráez, Ayuntamiento de La Bañeza • Luis Ángel de Dios Ibarlucea, Ayuntamiento de Alginet • Francesc Font Molinas, Ayuntamiento de Capdepera • Fernando Merino Murriana, Ayuntamiento de Villafranca de los Barros • Ferrán Muñoz Ortí, Ayuntamiento de Amposta
Municipios de menos de 5.000 habitantes	
Antonio R. González Cabrera, Ayuntamiento de San Pedro	<ul style="list-style-type: none"> • María Pilar Pérez Lapuente, Ayuntamiento de Torrellas • María Angustias Alcázar Escribano, Ayuntamiento de Belmonte • Montserrat Boada Sagarra, Ayuntamiento de Alforja • Ernesto Cárcel Pérez, Ayuntamiento de Bonrepós i Mirambel • Xosé Antón Jardón Dacal, Ayuntamiento de Vilar de Santos

Coordinación del área desde el Departamento de Estudios: José María Velázquez Andrés

ÁREA TEMÁTICA DESARROLLOS FUNCIONALES, GASTOS

Coordinadores

Miembros del grupo

Municipios grandes

Senén Casal Iglesias,
Ayuntamiento de Gijón

- Félix Muñoz Casado, Ayuntamiento de Madrid
- Jorge Martínez Granada, Ayuntamiento de Zaragoza
- Javier Arranz, Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes
- Marta Muñoz Arias, Ayuntamiento de Toledo
- Julio Valverde Travieso, Ayuntamiento de Valladolid

Municipios de 5.000 a 20.000 habitantes

María José Gallego Palacios
Ayuntamiento de Calatayud

- Ferrán Muñoz Ortí, Ayuntamiento de Amposta
- Ricardo Martínez Fernández, Ayuntamiento de Arnedo
- Marta San Pastor García, Ayuntamiento de Sabiñánigo

Municipios de menos de 5.000 habitantes

Juán José Freire Balseiro,
Ayuntamiento de Mojados
(inicialmente de Olmedo)

- Castor Mariño Soaz, Ayuntamiento de Esgos
- Manuel Estribio Sánchez, Ayuntamiento de Torremayor

Coordinación del área desde el Departamento de Estudios: Rosa Romero Peña

ÁREA TEMÁTICA GESTIÓN, PLANIFICACIÓN E INTERMUNICIPALIDAD

Coordinadores

Miembros del grupo

Área de gestión

Antonio Baena González,
Ayuntamiento de Córdoba

- José Fernando Chicano Jávega, Ayuntamiento de Tarragona
- Jorge Martínez Granada, Ayuntamiento de Zaragoza
- Julian Ortiz Arruabarrena, Ayuntamiento de San Sebastián
- Gillem Sánchez i Juliachs, Ayuntamiento de Barcelona

Áreas metropolitanas

Gillem Sánchez i Juliachs,
Ayuntamiento de Barcelona

- José Manuel Peña Penabad, Ayuntamiento de La Coruña
- José Manuel Marín Monzón, Ayuntamiento de Bilbao

Área de intermunicipalidad

- José Manuel Cordero Ferrera, Diputación Provincial de Badajoz
- Isabel Gómez Polo, Diputación Provincial de Almería
- José Manuel Pardellas Rivera, Diputación Provincial de A Coruña

- José Carlos Cobos Godoy, Diputación Provincial de Badajoz
- Ramón Barriol i Moreno, Diputación Provincial de Lleida
- Enrique Calvete Pérez, Diputación Provincial de A Coruña
- José Luis García García, Diputación Provincial de Almería
- Carolina Martínez Amigueti, Diputación Provincial de Granada
- Eduardo Martín Alonso,
- Angel José Cervantes Martín, Diputación Provincial de Toledo
- Rafael Baixauli Almarche, Diputación Provincial de Valencia
- José María Cumbres Jiménez, Diputación Provincial de Badajoz
- Ramón Barniol i Moreno, Diputación Provincial de Lleida
- Jesús Olivares López, Diputación Provincial de Granada
- Angel José Cervantes Martín, Diputación Provincial de Toledo
- Francisco Ballester Masía, Diputación Provincial de Valencia
- Ramón Barniol i Moreno, Diputación Provincial de Lleida
- Manuel Manchón González, Diputación Provincial de Badajoz
- José Rodríguez Torres, Diputación Provincial de Granada
- Cecilio Jesús Rubio Castillo, Diputación Provincial de Almería

Coordinación del área desde el Departamento de Estudios: Ana Estebaranz Berzal

III. COORDINACIÓN, ANÁLISIS Y REDACCIÓN DEL ESTUDIO

Coordinación del análisis y redacción del estudio

Dirección: Fernando Porto Vázquez

Área Financiación y Gestión: José Ignacio Martínez de Aragón Calvo

Área Desarrollos funcionales, gastos: Rosa Romero Peña

Área Internacional: Pilar Aldanondo Ochoa

Apoyo administrativo

Soledad Herrero Sanz

La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea.



El estudio pone de manifiesto una nada desdeñable cantidad de funciones que realizan los Ayuntamientos y que podríamos considerar como no obligatorias, dado que su competencia corresponde a otros niveles de la Administración. Estos servicios que hoy prestan los municipios, soportando una enorme carga económica, están directamente vinculados con el bienestar de los ciudadanos y su supresión ocasionaría enormes carencias sociales. Por ello, desde la FEMP solicitamos que los Poderes Locales en su conjunto participen de forma creciente en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Desde la celebración de las primeras elecciones municipales democráticas en el año 1979 y desde la aprobación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en 1985 la labor de los Ayuntamientos ha cambiado profundamente la fisonomía de nuestros pueblos y ciudades y ha impulsado un notable cambio social. Pero en términos relativos, la Administración Local sigue representando el mismo peso económico que, con pocos y pequeños altibajos, se ha mantenido entre el 12 y el 14 por ciento del esfuerzo conjunto de las Administraciones Públicas.

Puede descargar este texto íntegro en la
dirección de Internet:
[http://www.femp.es/index.php/femp/
revistas_y_libros/libros/estudios](http://www.femp.es/index.php/femp/revistas_y_libros/libros/estudios)