

Autor: **Aurelia Valiño Castro**

Título: **Los problemas financieros de la Hacienda Local**

Resumen:

1-INTRODUCCION

Uno de los graves problemas de la Administracin Espaola a todos sus niveles es del dficit con el que salda sus partidas financieras. Este dficit guarda una relacin proporcional al nivel de Administracin con el que se corresponde. As la Administracin Central junto con la de la Seguridad Social es la que mayor porcentaje de dficit presenta, medido como la necesidad de financiacin respecto del PIB, con dos fechas claves: 1985 y 1993, con un 6,3 y un 6,2 respectivamente (Grf.1). Por el contrario, la Administracin Local oscila entre el 0,3 - mximo alcanzado en 1985- y el 0,1 que parece ser la tnica constante a partir de 1992. En un nivel intermedio aparecen las Comunidades Autnomas que, salvo en 1987, presentan tambin un dficit continuado, y con un valor mximo en 1991, con el 1,4% del PIB. A partir de ah parece haberse estabilizado en torno al 1%.

As pues, una de las caractersticas de la necesidad de financiacin de las Administraciones Territoriales es la constancia en sus datos, frente al carcter creciente que presenta en el resto de las Administraciones. Si bien este podra ser un dato en principio optimista, no obstante pone de manifiesto que hay problemas financieros importantes y de carcter estructural, puesto que al fin y al cabo este dficit constante termina trasladndose a la Adminsitracin Central.

Otro de los saldos fundamentales para conocer la situacin econmico financiera de una administracin es el ahorro, como magnitud relevante para financiar la inversin. Comparando la relacin ahorro bruto/ingresos corrientes (Grf.2), obtendramos la medida en la cual se ahorra una parte de los ingresos obtenidos. Vemos que, salvo en 1987 y 1989 (fechas en las que es superada por la Adminsitracin Autonmica) la Administracin Local es la que mejor ratio presenta. La preocupacin que pudiera plantearse en este caso se refiere a la aparicin de principios de tendencia descendente.

Por otra parte, la comparacin de los gastos en inversin con los gastos en consumo (Grf.3), muestra un mejor ratio para la Administracin Autonmica. Tambin pone de relieve cmo, a comienzos de los noventa, aparecen tendencias decrecientes en este ratio para todas las administraciones.

Otra cuestin es la relacin ahorro bruto/ inversin (Grf.4) o, en otras palabras, la medida en la

que la inversin se financia con ahorro. La Administracin Local es la que mayor ratio presenta en general, aunque tambin es positivo para la Administracin Autonmica. La Administracin Central acusa las consecuencias de la crisis econmica y tener que hacer frente a los cuantiosos gastos corrientes que sta le genera, por lo que para ella se producen unos fuertes descensos en el ratio a partir de 1990.

Estas diferencias surgen, en parte, de la diferencia, a su vez, en los niveles competenciales. Pero lo que parece que muestran claramente, de entrada, es que el traspaso de competencias, si bien ha aumentado el dficit de las Comunidades Autnomas, no ha servido para descargar el dficit de la Administracin Central.

As pues, el punto de partida para ver la causa de estos dficits, especialmente en el campo que nos ocupa de la Administracin Local, est en determinar el nivel competencial, el grado de autonoma -que implica tanto responsabilidad propia en la generacin de estos dficits, como grado de discrecionalidad para tomar medidas que puedan atajarlo-. Esto a su vez lleva a considerar las caractersticas de los gastos en los que se materializa la actuacin pblica, el grado en el que se realiza un control sobre los mismos y los ingresos disponibles para poder hacerles frente. Las caractersticas del endeudamiento tambin sern factores clave, puesto que pueden dar lugar a nuevas necesidades de financiacin.

Antes de abordar estas cuestiones, tambin es importante que queden patentes las peculiaridades de la Administracin que tratamos de evaluar, aunque tan solo aparezcan breves pinceladas de la misma .

Una de las primeras notas que hay que resaltar es la variedad y el nmero de Administraciones que se recogen bajo la denominacin general de Administracin o Hacienda Local. Al utilizar las cifras agregadas, como vamos a realizar aqu, se pierde cierto grado de informacin relevante para detectar los problemas financieros. Subsanairemos esto, aunque slo sea en parte, ms adelante al analizar ms en detalle a los Ayuntamientos.

Esta gran diversidad que mencionamos queda claramente a la vista en el cuadro que reproducimos a continuacin (fig. 1), extrado del "Censo de Entidades Locales" de 1996, publicado por la Direccin General de Coordinacin con la Haciendas Territoriales.

As pues, dentro del mbito de las Entidades locales nos encontramos con las Provincias, cuyo gano de gobierno y administracin son las Diputaciones¹.

En un segundo grupo se encuentran los Municipios, que tienen como rgano de gobierno a los Ayuntamientos. En nuestro pas alcanzan a ser 8.098

La asociacin de varios Municipios, pertenecientes a una sola o varias provincias limtrofes, da lugar a las Mancomunidades. Estas Mancomunidades surgen para la ejecucin en comn de obras o prestacin de servicios de su competencia. El procedimiento de aprobacin de sus Estatutos se regula por las Comunidades Autnomas, siguiendo las reglas de la Ley de Bases de Rgimen Local.

Las Comarcas son creadas por las Comunidades Autnomas, agrupando Municipios limtrofes para gestionar intereses comunes o para la prestacin de servicios dentro de su mbito.

Las reas Metropolitanas tambin son creadas por las Comunidades Autnomas, integradas por Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre los que existen vinculaciones econmicas y sociales que hacen necesaria la planificacin de servicios y obras de oferta conjunta.

Bajo la expresin de "Agrupaciones de Municipios" se recoge un conjunto de Entidades Locales, que no encajan en los grupos anteriores, constituidas por Municipios y que, sin estar definidas explcitamente por Ley, se han creado para la realizacin de fines comunes².

El ltimo grupo lo forman las Entidades Locales de mbito territorial inferior al Municipio. Son Entidades creadas para la administracin descentralizada de ncleos de poblacin separados. Su regulacin se establece por las Comunidades Autnomas, Este tipo de entidades Locales reciben nombres diferentes en las distintas Comunidades Autnomas. A ttulo de ejemplo, en Catalua reciben el nombre de Entidades Locales Descentralizadas; en Navarra, Concejos; en Asturias, Parroquias Rurales, etc.

A su vez, estas Entidades Locales que acabamos de enumerar tienen rganos dependientes que son el resultado de la aplicacin de la descentralizacin. Surgen al concederse a las Entidades Locales la posibilidad de organizar con libertad la gestin de los servicios locales, bien creando dentro de su Administracin General los rganos necesarios al efecto, o bien creando Entes para facilitar la gestin y especializacin de la Administracin Local.³

Una idea de la descentralizacin en la gestin de los servicios locales a travs de los distintos tipos de rganos dependientes que acabamos de mencionar, puede obtenerse analizando la informacin recogida en la publicacin del Censo de Entidades Locales. As para el total nacional existen 1.659 Organismos Autnomos Administrativos, 40 Organismos Autnomos Comerciales, Industriales, Financieros o Anlogos y 674 Sociedades Mercantiles participadas por Entidades Locales. El nmero total de Entes Dependientes de los Municipios es de 2.105. La mayora de los mismos estn ubicados en los Municipios mayores de 5.000 habitantes. Por tanto, la descentralizacin en la gestin de los servicios locales se realiza en los Municipios de mayor poblacin.

Por el contrario, las Mancomunidades, Comarcas, las Areas Metropolitanas y Agrupaciones de Municipios son el resultado de un movimiento paralelo de agrupacin en los Municipios de menor tamao. Del total de Municipios (8.098), el 66,55% (5.390) forman parte de alguna Mancomunidad. De ellos, la mayora (4.609) son menores de 5.000 habitantes. Es decir, el 85,5 % de los Municipios que se Mancomunan son menores de 5.000 habitantes.

Tanto el movimiento de agrupacin en los de menor tamao, como el de descentralizacin en los de mayor, demuestran que el tamao de la administracin municipal no resulta acorde con

las necesidades de gestin.

El cuadro que se ofrece a continuacin (cuadro n 1) recoge los servicios que gestionan los Municipios de forma mancomunada, ordenados de acuerdo con la clasificacin funcional de los presupuestos de las Entidades Locales establecida en la O.M de 20-09-89, especificando el nmero de Municipios que se asocian en Mancomunidades para prestar cada tipo o grupo de servicios a travs de aquellas. Analizando la informacin contenida en este cuadro puede comprobarse qu tipo de servicios son los que mayores problemas presentan para que los Ayuntamientos pequenos puedan ofrecerlos. Se observa que el primer lugar de los servicios realizados de forma mancomunada lo ocupa la "recogida, eliminacin y tratamiento de basuras y la limpieza viaria". Ms de 500 Mancomunidades cuentan con dichos servicios en sus competencias, agrupando a 4.004 Municipios. Le sigue en nmero de Mancomunidades (460) y Municipios (2.464) los servicios de "saneamiento, abastecimiento y distribucin de aguas".

Tambien tiene importancia la forma mancomunada para la gestin de los servicios de "proteccin civil", "accin social", "informacin bsica y estadstica" y "urbanismo y arquitectura". Existen alrededor de 200 Mancomunidades que asumen estas competencias y el nmero de Municipios que se acogen es, en los cuatro casos, alrededor de 1.800.

Por ltimo, existen determinados servicios que por su naturaleza no se prestan a travs de Mancomunidades. Como puede apreciarse, dichos servicios no figuran entre las competencias asumidas por las mismas.

Cuadro n 1

SUBFUNCION NOMBRE NUMERO DE MUNICIPIOS

011 Deuda Pblica 0

111 Organos de Gobierno 0

121 Administracin General 571

122 Gastos por servicios de la Administracin General 6

222 Seguridad 111

223 Proteccin civil 1.885

224 Aparcamientos 0

313 Accin socia I 1.866

- 314 Pensiones y otras prestaciones 0
- 321 Promocin educativa 2
- 322 Promocin de empleo 216
- 323 Promocin y reinsercin social 321
- 412 Hospitales, servicios asistenciales y Centros de salud 784
- 413 Acciones pblicas relativas a la salud 378
- 422 Enseanza 558
- 423 Otros servicios de educacin 230
- 431 Vivienda 64
- 432 Urbanismo y Arquitectura 1780
- 441 Saneamiento, abastecimiento y distribucin agua 2.464
- 442 Recogida, eliminacin, tratamiento basuras y limpieza viaria 4.004
- 443 Cementeros y servicios funerarios 289
- 444 Medio ambiente 891
- 445 Otros servicios de bienestar comunitario 1173
- 451 Promocin y difusin de la cultura 1.699
- 452 Educacin fisica, deportes y esparcimientos 1.352
- 453 Arqueologa y proteccin del Patrimonio Histrico-Artistico 179
- 463 Comunicacin social y participacin Ciudadana 125
- 511 Carreteras, caminos vecinales y vas pblicas urbanas 1.046
- 512 Recursos hidraulicos 203
- 513 Transporte terrestre, martimo, fluvial y areo 705

514 Ordenacin del territorio 12

521 Comunicaciones 342

531 Desarrollo agropecuario 417

533 Mejora del medio natural 646

541 Investigacin cientfica, tcnica y aplicada 0

551 Informacin bsica y estadstica 1.833

611 Administracin Financiera 714

622 Comercio interior 54

711 Agricultura, Ganadera y Pesca 144

721 Industria 1.021

731 Energa 69

741 Minera 18

751 Turismo 1.495

911 Transferencias a Administraciones Pblicas 0

2 Sin actividad 12

Esta necesidad de reajustar el tamao, para lograr la puesta en prctica de partidas tan importantes entre las de los servicios municipales como las de aguas y recogida de basuras, pone de manifiesto la falta de adecuacin entre la divisin jurisdiccional y la que correspondera a la adecuada (en el sentido fundamentalmente de minimizar costes) administracin de los servicios.

Adems, toda la maraa administrativa que acabamos de exponer se ve complicada por las grandes diferencias en superficie, nmero de habitantes y grado de urbanizacin, existentes dentro de los mismos tipos de Hacienda Local. Junto a ello, en lo que a Ayuntamientos se refiere, se combina el minifundismo (la mayora de municipios tienen menos de 5.000 habitantes), con un elevado grado de urbanizacin (ms del 40% de la poblacin vive en municipios de ms de 100.000 habitantes). En los primeros casos no se aprovecharn las economas de escala y en los segundos se darn importantes costes de congestin, como ms adelante pondrn de manifiesto las cifras de gastos de los Ayuntamientos.

2- CARACTERISTICAS COMPETENCIALES

la Constitucin Espaola de 1978 es la que marca el reparto competencial de partida para delimitar el campo de actuacin de cada nivel administrativo. No obstante, aunque esta delimitacin de competencias queda ms o menos clara para la separacin de la Administracin Central y la Autonmica, no se especifican funciones para la Hacienda Local.

La Constitucin Espaola, en el Ttulo VIII (art. 137), simplemente seala los principios generales del funcionamiento local, reconociendo la autonoma de los municipios y provincias para la gestin de sus respectivos intereses. El articulo 140 va ms all respecto a los municipios, al garantizar dicha autonoma, y el 142, a travs del reconocimiento a favor de las haciendas locales de los medios suficientes para cumplir las funciones que la Ley les atribuya. Se trata de recoger la idea de que la financiacin est ligada al nivel de competencias, y por lo tanto al gasto a asumir, como nica forma de garantizar la autonoma.

El desarrollo de la norma constitucional se realiza a travs de la Ley Reguladora de las Bases del Rgimen Local, de 2 de abril de 1985 (LRBRL).

En relacin a los Municipios, los criterios que marca la indicada Ley se refieren a considerar a la Administracin Local como una administracin de servicios⁴. Esto resulta del reconocimiento, bastante general, del derecho a promover toda clase de actividades y a prestar cuantos servicios pblicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (artculo 25. 1). As como del establecimiento de un listado de materias, que opera como un mnimo, no como una lista cerrada (artculo 25.2) y que se somete a la legislacin del Estado y de las Comunidades Autnomas. Y de la obligacin (art. 25. 2) de prestar una serie de servicios, graduados segn tramos de poblacin.

Adems, las competencias propias delimitadas en los artculos anteriores se pueden incrementar con las delegadas, tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autnomas. A esto se aade la posibilidad (art. 28) de complementar actividades propias de otras administraciones pblicas, tales como: educacin, vivienda, sanidad, cultura, etc. Como veremos ms adelante es precisamente en alguna de estas funciones (vivienda, cultura) donde se concentran el mayor volumen de gasto municipal.

A estas competencias establecidas en la LRBRL hay que aadir las atribuciones fijadas en las leyes que al regular cada sector de actividad han ido aprobando tanto el Estado como las Comunidades Autnomas.

El marco competencial que para las Provincias establece la LRBRL fija como principios generales garantizar la solidaridad y el equilibrio intermunicipal en el marco de la poltica econmica y social (artculo 31). Para conseguir su cumplimiento, las Provincias obtienen unas competencias propias. Estas son tambin bastantes generales, por lo que estn abiertas a lo que determinen para cada sector las leyes del Estado y de las Comunidades Autnomas. Se resumen en lo siguiente (artculo 36):

- a) Labores de ayuda a los Municipios que van desde la coordinacin de los servicios municipales entre s hasta la prestacin de cooperacin jurdica econmica y tcnica, especialmente para los de menor capacidad econmica y de gestin .
- b) La prestacin de servicios pblicos de carcter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.
- c) En general, el fomento y la administracin de los intereses peculiares de la Provincia.

Tambin las Provincias pueden recibir competencias por delegacin tanto por parte del Estado como de la Comunidad Autnoma, con una serie de limitaciones (artculo 37). Estas ltimas, a su vez, pueden encomendar a las diputaciones la gestin ordinaria de sus servicios propios en funcin de lo que indiquen sus Estatutos de Autnoma.

Resulta difcil determinar, a partir de este texto legal, cules son las funciones efectivamente desempeadas por los gobiernos locales. Esta dificultad se debe, en primer lugar, a que muchas de las competencias deben ser ejercidas de forma compartida con las Comunidades Autnomas o el Estado. Esto dificulta conocer qu actividades relacionadas con la prestacin de un servicio pblico realiza cada Administracin y, a su vez, llegar a determinar la conexin entre stas y los resultados obtenidos a fin de juzgar la eficacia y la eficiencia de cada Administracin. En segundo lugar, la Ley hace un reconocimiento genrico del derecho de los municipios a promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios pblicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Esta competencia general de fomento hara imposible, por si misma, cualquier pretensin de acotar con precisin las actividades municipales. A travs del anlisis funcional del gasto, que realizaremos ms adelante, podr comprobarse cuales son las ms importantes que corresponden a los Ayuntamientos.

En la prctica, las Diputaciones como rgano de gobierno y administracin de las Provincias adquieren formas muy diversas con competencias diferentes.

En el caso del Pas Vasco, las Diputaciones Forales tienen competencias financieras que en otras Comunidades corresponden al Estado o a la propia Comunidad. Se encargan, por ejemplo, de la recaudacin de los impuestos estatales, de la distribucin de la participacin de los Ayuntamientos en los tributos del Estado, formalizacin del Cupo a pagar al Estado, etc.

Los Consejos Insulares de Baleares tienen asignados, a travs del Estatuto de Autnoma de dicha Comunidad, competencias ejecutivas y de gestin en materias de la Comunidad Autnoma.

Los Cabildos Insulares de Canarias tienen un carcter similar a los anteriores como combinacin de Diputacin e Institucin de la Comunidad, encargndose de la gestin del Rgimen Fiscal de Canarias y sirviendo de canal financiero entre la Comunidad Autnoma y los Ayuntamientos de la isla correspondiente.

Dentro del Rgimen Comn, las Diputaciones se diferencian en las competencias que asumen en funcin de la Comunidad Autnoma a la que correspondan. Estas diferencias surgen de la posibilidad de delegar competencias en las Diputaciones o entregarles la gestin de servicios propios de la Comunidad. Su actividad se refiere, por lo tanto, a actuar como complemento financiero y de prestacin de servicios pblicos locales.

Los gastos de las Diputaciones de Rgimen Comn y de los Consejos y Cabildos se concentran en un 40 %, aproximadamente, en gastos de funcionamiento. En el primer caso, para la prestacin de bienes de carcter social (fundamentalmente sanidad e infraestructuras bsicas y transportes) y pago de la deuda; y en el segundo, para la produccin de bienes de carcter social (concentrados fundamentalmente en sanidad) y econmico. Para las Diputaciones de Rgimen Foral se concentra en casi un 80% en transferencias al Estado, a la Comunidad Autnoma y a los Ayuntamientos de su territorio. Esto confirma lo anteriormente expuesto en cuanto a la diferenciacin de las competencias asumidas.

La financiacin tambin es diferente. Las Diputaciones de Rgimen Comn dependen totalmente de las transferencias recibidas, fundamentalmente del Estado. Las Diputaciones de Rgimen Foral y los Cabildos tienen como principal fuente de financiacin los ingresos de carcter tributario, como consecuencia de sus regmenes fiscales especiales.

Pero al hilo de las competencias asignadas a la Hacienda Local, se plantea la cuestin de cual deberan ser en teora stas. Es una pregunta cuya respuesta tiene que estar ligada al esquema de distribucin de funciones entre diferentes niveles de gobierno dentro del sector pblico; es decir: a la descentralizacin deseada y a la forma de hacerla operativa.

A nivel terico es ya un clsico el enfoque que distribuye las competencias atendiendo a las funciones musgravianas⁵: estabilizacin, asignacin y distribucin.

Segn este enfoque la funcin de estabilizacin (desempleo, inflacin, y desarrollo econmico fundamentalmente) se asigna a la Administracin Central. Las razones que lo apoyan giran en torno a que sta es la que controla las variables econmicas que influyen de forma ms importante en la estabilizacin, ya que posee las competencias monetarias. Adems, la libre movilidad interna de personas y bienes no permite la cesin de la capacidad estabilizadora a los entes locales. Si se hiciera as, se podra producir la traslacin hacia otras zonas, interfiriendo unas polticas en otras y provocando su fracaso.

La funcin de asignacin es la que se considera, con consenso general, como la ms adecuada para estar compartida entre los distintos niveles de administracin, en funcin del grado de oferta conjunta que tengan los bienes pblicos que se suministran. Es decir, se trata de que cada Administracin: Central, Autonmica o Local, gestione los servicios pblicos que se reciben estrictamente por aquellos ciudadanos que residen en su jurisdiccin.

Las razones a favor de la descentralizacin de estos servicios son, en primer lugar de eficiencia, por minimizar los costes de la toma de decisiones al estar ms cerca del individuo.

En segundo lugar de equidad, en el sentido de que individuos con distintos gustos pueden preferir combinaciones diferentes de servicios públicos.

Por último, en la función de distribución es donde surgen mayores controversias. Estas se deben, en parte, a los distintos conceptos de justicia que subyacen en cada criterio de distribución.

Los argumentos en contra de descentralizar esta función se centran en el punto de vista de la eficiencia. Se refieren a que puede crear competitividad fiscal, especialmente para el capital, que tiene menores costes de movilidad que el trabajo. Al buscar zonas menos gravadas, por el contrario a lo que se buscaba, las diferencias entre las distintas zonas geográficas pueden acrecentarse, creando zonas de ricos y zonas de pobres.

Los argumentos a favor de la descentralización de esta función se basan en contrarrestar la crítica anterior. Indican que si bien puede presentarse movilidad, esta se ve frenada por los costes en los que se incurre al realizarla. Uno de los más importantes es el coste de cambiar de residencia, costes psicológicos de cambio de ambiente social, y el de "expectativas" sobre la permanencia de los cambios que originaron el cambio residencial. Por otra parte, las argumentaciones de eficiencia pierden efecto si consideramos la distribución de la renta como un bien público y por lo tanto generadora de externalidades, en el sentido de que las funciones de utilidad de cada individuo tienen en cuenta, positivamente, las mejoras en la redistribución de la renta realizadas en favor del resto.

Resumiendo los principios bajo los que se mueve la descentralización del gasto expuestos por Zubiri (1988) consisten en poder controlar las variables económicas que están detrás de la política económica emprendida, que no se produzcan externalidades ni efectos migratorios y que se minimicen los costes totales.

Aunque el enfoque musgraviano es el generalmente seguido, no está exento de críticas⁶ que plantean que la realidad es más compleja que el modelo musgraviano. De hecho influyen factores políticos históricos y socioculturales que dan lugar, por ejemplo, a la diversidad incluso dentro de la Hacienda Local española que contemplábamos antes. Estos a su vez se combinan con el intento de buscar tamaños de administración que minimicen costes.

3-CARACTERÍSTICAS DEL GASTO MUNICIPAL.

La segunda vía por la que se podrá abordar el análisis de la distribución competencial es el estudio de la distribución funcional del gasto. Esos datos permitirán responder a una pregunta tan elemental como importante: en qué actividades se gasta el dinero?. Esto es lo que vamos a ver a continuación, comenzando por presentar las características del gasto municipal, en general, utilizando datos de gasto ya ejecutado presentados por la Intervención General de la Administración del Estado y la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales.

Atendiendo a la clasificación económica, para el periodo 90-93, se observa un importante

crecimiento de los gastos corrientes, que se concentra en las remuneraciones de personal, que constituye la partida ms importante, y en las compras de bienes corrientes y servicios (grf 5).

En lo que se refiere a los gastos en remuneraciones de personal⁷, (cuadro n 2) se observa un crecimiento mayor en las Administraciones Locales que en el Estado. A su vez, el crecimiento es mayor en las Comunidades Autnomas. A la hora de explicar este crecimiento, hay que tener en cuenta que en la Administracin Central se ha producido un traspaso de funcionarios a las Comunidades Autnomas que han visto como se incrementaban sus efectivos (cuadro n 3). Sin embargo, en la Administracin Local el nmero de efectivos se ha mantenido ms o menos estable, con lo que lo lgico sera pensar que se han producido, en algunos casos, importantes aumentos salariales, frente a polticas de congelacin de la Administracin Central.⁸

Otra caracterstica que diferencia al organigrama laboral de la Administracin local frente al resto de Administraciones (cuadro n 4) es el escaso peso relativo del funcionariado frente al personal laboral. Esto la libera del carcter fijo que supone el primero y la dota de mayor flexibilidad. Teniendo en cuenta, adems, que los gastos de personal son la partida de mayor volumen, pueden ser un instrumento importante para mejorar la eficiencia, ya sea reasignando efectivos o reducindolos cuando sean innecesarios.

Considerando la clasificacin funcional (graf. 6)⁹, se observa que, con diferencia, el gasto municipal se centra fundamentalmente en la produccin de bienes y servicios de carcter social. Esta funcin se lleva casi la mitad del gasto realizado, seguido de los gastos originados por el servicio de la Deuda, pero a mayor distancia, con un 14,71%, casi igual que los gastos generales, con un 14,16%.

Dentro de la produccin de bienes pblicos de carcter social (graf. 7), los gastos de vivienda y urbanismo por una parte y bienestar comunitario por otra son los ms importantes en cuanto a volumen, prcticamente el 60%.

Observando los Ayuntamientos clasificados por Comunidades Autnomas (grf. 8), se observa que, en general, no existe una gran diferencia entre los pertenecientes a las distintas Comunidades. As destaca el fuerte peso de las operaciones corrientes. Prcticamente en todas las Comunidades, sus Ayuntamientos asignan ms del 60% de sus gastos a operaciones corrientes y en todas destaca el enorme peso de la remuneracin del personal. Sobresalen especialmente respecto de este ltimo dato, p.e., los ayuntamientos de Galicia y Navarra. Se pone de manifiesto, por lo tanto, la observacin que recoge en la revisin de las competencias referente a que los Ayuntamientos son administraciones de servicios.

Los gastos de inversin son, por lo tanto, en general pequeos, lo cual no resulta especialmente extrao, puesto que las funciones de inversin son ms propias de Administraciones de nivel superior. En este sentido destacan los Ayuntamientos de Murcia como aquellos donde mayor es la inversin.

En lo que se refiere a la clasificacin funcional, considerando ahora los Ayuntamientos clasificados por las Comunidades a las que pertenecen (grf. 9) , se ratifica la conclusin general antes indicada. Por lo tanto, se observa que la produccin de bienes pblicos de carcter social es la que acapara mayor gasto. Como curiosidad, destaca el elevado porcentaje de gastos en Deuda Pblica en los Ayuntamientos de Cantabria. Viendo tambin como se distribuyen los gastos en bienes pblicos de carcter social (grf. 10), comprobamos de nuevo que la mayora se concentra en vivienda y urbanismo y bienestar comunitario, seguidos de cultura, que vienen a ser el 85% de estos gastos. Por el contrario, los gastos en educacin y sanidad, tienen unos porcentajes muy pequeos. La actividad que desarrollan los Ayuntamientos en este campo es de mero complemento a la de la Comunidad Autnoma o Administracin Central.

Otro indicador importante a la hora de juzgar el gasto municipal es el de gastos por habitante (grf. 11), vemos que este ha crecido de forma muy importante en todos los Ayuntamientos clasificados por tamao. Igualmente se puede comprobar como los Ayuntamientos de menor tamao presentan mayores costes por habitante que los del tramo siguiente. A partir de ah empiezan a crecer al aparecer costes de congestin que se hacen ya muy importantes en los Ayuntamientos de mayor tamao. La forma de "U" tpica que corresponde a los costes municipales segn el tamao se hace ms acusada en el ltimo ao para el que se dispone de datos.

El grfico siguiente (grf.12) recoge los gastos por habitante en cada funcin. Aqu se pone de manifiesto que el mnimo que indicara el tamao en el cual se produce el menor coste no coincide para todas las funciones. Para algunas funciones incluso no se produce esta forma de "U". Tal es el caso de los gastos en deuda pblica o de proteccin civil y seguridad ciudadana, que presentan valores de crecimiento prcticamente constante; o los de regulacin econmica de sectores productivos de carcter decreciente ; o incluso los de regulacin econmica de carcter general, que lo que presentan es un slo mximo para el tramo 6. En cualquier caso, dado que el mayor gasto se concentra en la produccin de bienes de carcter social, la bsqueda de este tamao ptimo sera el que mayores repercusiones tendra en la reduccin del gasto. Este se sita en el tramo 3 (tambin se puede comprobar en el grf. 11 que recoge el total gasto por habitante) que corresponde a ayuntamientos de 5001 a 10.000 habitantes.

4-REGIMEN PRESUPUESTARIO Y CONTABLE

Una de las cuestiones ms importantes, de cara a conseguir la eficacia y la eficiencia en el Sector Pblico, es una planificacin adecuada de la actividad pblica encaminada a estos objetivos. Nuestra Administracin adolece en gran medida de la falta de la misma a todos los niveles.

Una forma de comprobarlo es a travs del estudio de la variacin de los presupuestos iniciales y el cumplimiento presupuestario, que se pone de manifiesto en las obligaciones reconocidas.

A nivel local no tenemos posibilidad de una cifra totalmente fiable del incremento que se produce de los presupuestos iniciales en el conjunto de los Ayuntamientos, ya que las estadísticas de Presupuestos Iniciales y Finales de que se dispone para su comparación no se refieren a los mismos Municipios. No obstante es de temer que sea bastante elevada.

Aunque en la Administración Central también existen problemas de control presupuestario, que han dado lugar a la necesidad de reformar la Ley General Presupuestaria, en la Administración Local los problemas eran aun mayores, en un principio, ante la ausencia de una norma relativamente actualizada que reglamentase este control. Las normas que regían el comportamiento presupuestario de las Corporaciones Locales se basaban en el Texto Refundido del Régimen Local de 24 de junio de 1955 y en la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones Locales, anexa al Reglamento de haciendas Locales de 4 de agosto de 1952, lo que provocaba diferencias sensibles de comportamiento entre la Administración del Estado y la Local. Ante esta situación, se inicia un proceso de acercamiento a la Ley General Presupuestaria con el Real Decreto Ley 11/ 1979, de 2 de julio, sobre medidas urgentes de financiación de las Corporaciones Locales. Este acercamiento prosiguió con la orden de 14 de noviembre de 1979, por la que se aprobó la estructura presupuestaria de las Corporaciones Locales y por el Real Decreto Ley 3/ 1981, de 16 de enero, más tarde convertido en Ley 40/ 1981, de 28 de octubre, sobre Régimen Jurídico Local. Pese a estas reformas, el régimen presupuestario y contable de municipios y provincias siguió sustancialmente influido por las normas anteriores.

Un paso más se da en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, después desarrollada en la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. En la misma se unifican, aunque conservando su independencia, los presupuestos de la propia entidad y los de todos los organismos y empresas integrantes de aquella con personalidad jurídica propia. Por otra parte, se establece que tanto la estructura de presupuestos como el plan de cuentas serán determinados por la Administración del Estado. Ello permite que se vea facilitada la acomodación del régimen presupuestario y contable de las corporaciones locales a los preceptos de la Ley General Presupuestaria.

Uno de los aspectos en los que se nota en mayor medida los cambios provocados por las normas más recientes se refiere a las transferencias de créditos. Con las nuevas normas se pretendió, según consta en la exposición de motivos, dar una mayor agilidad en los trámites, al no ser necesaria la intervención del pleno ni la publicidad oficial respecto a la medida adoptada, a diferencia de la normativa anterior, salvo en el supuesto de que las transferencias provoquen modificaciones en los créditos asignados a cada grupo de función. Esta flexibilidad, no obstante, puede tener incentivos perversos si no hay un plan concreto de realización de gastos a que atenerse y sobre el que realizar un control. La mayor flexibilidad constituye un valor positivo, pero la falta de intervención del pleno y de la publicidad oficial resta posibilidades de control. Esto no será importante si se establecieran responsabilidades administrativas no sólo legales, sino también de gestión. En su ausencia puede dar lugar a crecimientos del gasto al margen de la planificación inicial.

En la ejecución de los presupuestos de gastos se establecen para las Corporaciones locales las cuatro fases perceptivas en los Presupuestos Generales del Estado: autorización,

disposicin, obligacin y pago. Hasta entonces las Hacienda Locales estaban limitadas en sus normas, exclusivamente, a la ordenacin del gasto y del pago, con un vaco normativo que daba lugar a dudas y vacilaciones respecto a la contabilizacin de operaciones y liquidacin de los presupuestos.

En cuanto a la fiscalizacin interna en las Corporaciones locales, vena centrada hasta entonces en el llamado control de legalidad, ignorndose prcticamente, los otros controles que, incluso por precepto constitucional, son exigibles a las Administraciones Pblicas. La Ley en su exposicin de motivos se plantea la necesidad no slo del control interno en su faceta interventora, sino tambin en sus acepciones de control financiero y control de eficacia. Con esto se seguía en la línea indicada de acercamiento a la Ley General presupuestaria. Pero al igual que en la práctica estos controles no tienen efectividad para la Administracin Central, lo mismo ocurre para las Corporaciones Locales, y se queda en un mero establecimiento de intenciones 10.

NORMAS DE LA LEY DE REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES RESPECTO EL PRESUPUESTO GENERAL

En este Presupuesto General, como ya se mencionó, se integran los presupuestos de la Entidad, de los Organismos Autónomos dependientes de la misma y los de las Sociedades Mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local. Una de las primeras normas que se plantean es que cada uno de los presupuestos que se integran en el Presupuesto General, deber aprobarse sin déficit inicial. Este equilibrio presupuestario inicial impuesto queda sin efecto al permitir las modificaciones presupuestarias con la estrategia que presentamos a continuación.

El ciclo presupuestario para la Hacienda Local es el siguiente:

El presupuesto de la Entidad Local se elabora por su Presidente. El presupuesto de cada uno de los Organismos Autónomos integrantes del General, propuesto inicialmente por el órgano competente de los mismos, se remite a la Entidad local de la que dependan antes del 15 de septiembre de cada año. Igualmente, antes de esta fecha, las Sociedades Mercantiles -incluso aquellas en cuyo capital sea mayoritaria la participación de la Entidad local-, remitirán a esta sus previsiones de ingresos y gastos y sus programas anuales de actuación, inversiones y financiación para el ejercicio siguiente.

Sobre la base de los presupuestos y estados de previsión anteriores, el Presidente de la Entidad formará el Presupuesto General y lo remitirá, informado por la Intervención, al Pleno de la Corporación antes del día 15 de octubre para su aprobación, enmienda o devolución. El acuerdo de aprobación será nico, detallando los Presupuestos que integran el General.

Aprobado el Presupuesto General se expone al público previo anuncio en el Boletín Oficial de la provincia, o en su caso de la Comunidad Autónoma uniprovincial, por 15 días. Si en este plazo no se presentan reclamaciones, se da por aprobado. Si por el contrario se presentaran, el Pleno dispone de un mes para resolverlas. Únicamente podrán interponerse

reclamaciones contra los presupuestos:

1-Por no haberse ajustado su elaboracin y aprobacin a los planes establecidos en la Ley de regulacin de la Hacienda Local.

2-Por omitir el crdito necesario para el cumplimiento de las obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro ttulo legtimo.

3-Por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos en relacin con los gastos o bien de los gastos respecto a las necesidades para las que est previsto.

La aprobacin definitiva ha de tener lugar antes del 31 de diciembre del ao para el que deba aplicarse, por el Pleno de la Corporacin, enviándose una copia al Boletn Oficial de la Corporacin y otras a la Administracin del Estado y a la Comunidad Autnoma correspondiente.

Si a la entrada en vigor del ejercicio no se hubiese aprobado el Presupuesto correspondiente, se considerar aprobado el anterior hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto. La prrroga no afecta a los crditos para servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que estn financiados con crditos u otros ingresos especficos o afectados.

Corresponde la autorizacin y la disposicin de los gastos al Presidente o al Pleno de la Entidad. As mismo, el reconocimiento y liquidacin de las obligaciones derivadas de compromisos de gasto legalmente adquiridos. No obstante estas facultades podrn delegarse. Tambin corresponde al presidente la ordenacin de pagos. El Pleno de la entidad Local, a propuesta del Presidente y bajo su autoridad, podr crear una unidad de ordenacin de pagos. En los Organismos Autnomos, ejercer la ordenacin de pagos el rgano que por Estatutos la tenga concedida.

De la Liquidacin de cada uno de los Presupuestos que integran el General se dar cuenta al Pleno en la primera sesin que celebre.

Las Entidades Locales remitirn copia de la liquidacin de sus presupuestos a la Administracin del Estado y a la Comunidad Autnoma antes de finalizar el mes de marzo del ejercicio siguiente al que corresponda.

LOS CREDITOS Y SUS MODIFICACIONES

Uno de los aspectos ms importantes para controlar el crecimiento del gasto es tener a su vez un control adecuado de las posibilidades de modificar los presupuestos iniciales. Las modificaciones del Presupuesto inicial ponen de manifiesto dos cuestiones: que el Presupuesto inicial no ha efectuado adecuadamente las previsiones de gasto y que prcticamente slo se han aplicado medidas incrementalistas, o que la planificacin de poltica econmica que est detrs del mismo no se ha respetado. Cuanto mayor sea la libertad para

realizar estas modificaciones, en mayor medida se plantean los problemas de falta de control que empujan a crecimientos ineficaces e ineficientes del gasto pblico.

A contiucin resumimos las normas que regulan los crditos y sus modificaciones para la hacienda Local.

En el art. 154.4 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales se especifica que la autoridad administrativa encargada de la ejecucin acordar el pago en la forma y con los lmites del respectivo presupuesto. Si para el pago fuese necesario un crdito extraordinario o un suplemento de crdito, deber solicitarse del pleno uno u otro dentro de los tres meses siguientes al da de notificacin de la resolucin judicial. Esta solicitud al Pleno permite limitar la capacidad discrecional del gobierno municipal.

Segn el art. 155.2 podrn adquirirse compromisos por gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecucin se inicie en el propio ejercicio y que adems se encuentren en alguno de los casos siguientes:

a)-Inversiones y transferencias de capital. El gasto que se impute a cada uno de los ejercicios futuros autorizados no podr exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crdito correspondiente del ao en que la operacin se comprometi los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70%; en el segundo ejercicio, el 60%; y en el tercero y cuarto, el 50%. En casos excepcionales, el Pleno de la Corporacin podr ampliar en nmero de anualidades as como elevar los porcentajes.

b)-Contratos de suministro de asistencia tcnica y cientfica, de prestacin de servicios, de ejecucin de obras de mantenimiento y de arrendamiento de quipos que no puedan ser estipulados o resulten antieconmicos por un ao. El nmero de ejercicios a los que pueden aplicarse estos gastos y los de inversiones y transferencias de capital no puede ser superior a 4.

c)-Arrendamientos de bienes inmuebles

d)-Cargas financieras de las Deudas de la Entidad Local y de sus organismos autnomos

Con independencia de lo establecido en los prrafos anteriores, para los programas y proyectos de inversin, que taxativamente se especifiquen en las bases de ejecucin del presupuesto, podrn adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios futuros hasta el importe que para cada una de las anualidades se determine. Una vez deducida la anualidad, tambin aqu se aplicarn los porcentajes establecidos en a)

Los crditos para gastos que el ltimo da del ejercicio presupuestario no estn afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas quedarn anulados de pleno derecho. No obstante, podrn incorporarse a los correspondientes crditos de los presupuestos de gastos del ejercicio inmediato siguiente, siempre que existan para ello suficientes recursos financieros:

1-Los créditos extraordinarios y los suplementos de créditos, as como las transferencias de crédito, que hayan sido concedidos a autorizados, respectivamente, en el último trimestre del ejercicio.

2-Los créditos que amparen a los compromisos de gasto debidamente adquiridos en ejercicios anteriores.

3-Los créditos por operaciones de capital

4-Los créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de derechos afectados.

Los remanentes incorporados según lo que acabamos de señalar podrán ser aplicados tan sólo dentro del ejercicio presupuestario al que la incorporación se acuerde. Y en el caso de créditos extraordinarios y suplementos de crédito, para los mismos gastos que motivaron, en cada caso, su concesión y autorización. Los créditos que amparen proyectos financiados con ingresos afectados deberán incorporarse obligatoriamente, salvo que se desista total o parcialmente de iniciar o continuar la ejecución del gasto.

Cuando haya de realizarse algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente, y no exista en el Presupuesto de la Corporación crédito, o sea insuficiente o no ampliable el consignado, el Presidente ordenará la incoación del expediente de concesión de crédito extraordinario en el primer caso y de suplemento en el segundo. El expediente que ha de ser previamente informado por la intervención, se someterá a la aprobación del Pleno de la Corporación, con sujeción a los mismos trámites y requisitos que los Presupuestos. Serán asimismo de aplicación las normas sobre información, reclamaciones y publicidad de los Presupuestos.

Si la inexistencia o insuficiencia de crédito se produjese en un Organismo Autónomo, el expediente del crédito extraordinario o suplementario propuesto por el Organismo Autónomo será remitido a la entidad local para su tramitación conforme a lo antes señalado.

En el expediente se hará constar la partida a incrementar y los recursos con los que se financiará. El aumento se podrá financiar con cargo al remanente líquido de tesorería, con nuevos o mayores ingresos recaudados respecto a los totales previstos en el presupuesto corriente, y mediante anulaciones o bajas de créditos de gastos de otras partidas del presupuesto vigente no comprometidos, cuyas dotaciones se estimen reducibles sin perturbación del respectivo servicio.

Con carácter excepcional se dará vía de entrada al crédito para financiar nuevos o mayores gastos, por operaciones corrientes, siempre que expresamente sean declarados necesarios y urgentes y cuando se den las siguientes circunstancias:

1-Que su importe total anual no supere el 5% de los recursos por operaciones corrientes del Presupuesto de la Entidad.

2-Que la carga financiera total de la entidad, incluida la derivada de las operaciones proyectadas, no supere el 25% de los recursos por operaciones corrientes.

3-Que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovacin de la Corporacin que las concierte

Por otro lado, tendrn la consideracin de ampliables aquellos crditos que de modo taxativo y debidamente explicitados se relacionen en las bases de ejecucin de los presupuestos.

Si bien se concede libertad para que cada Entidad Local determine el rgimen de transferencias de crdito y el rgano competente para aprobarlas, se regula que en todo caso la aprobacin de transferencias de crdito entre distintas funciones corresponde al Pleno de la corporacin, salvo cuando las altas y las bajas afecten a crditos de personal. Tambin los Organismos Autnomos podrn autorizar transferencias de crditos.

De todas formas, las transferencias de crdito estarn sometidas a las siguientes limitaciones:

a-No afectarn a los crditos ampliables ni a los extraordinarios concedidos durante el ejercicio.

b-No podrn minorarse los crditos que hayan sido incrementados con suplementos o transferencias, salvo cuando afecten a crditos de personal, ni los crditos incorporados consecuencia de remanentes no comprometidos procedentes de presupuestos cerrados.

c-No incrementarn crditos que como consecuencia de otras transferencias hayan sido objeto de minoracin, salvo cuando afecten a crditos de personal.

Las anteriores limitaciones no afectarn a las transferencias de crdito que se refieran a los programas de imprevistos y funciones no clasificadas ni sern de aplicacin cuando se trate de crditos modificados como consecuencia de reorganizaciones administrativas aprobadas por el Pleno.

Podrn generar crdito en los estados de gastos de los presupuestos en la forma que reglamentariamente se establezca, los ingresos de naturaleza no tributaria derivados de las siguientes operaciones:

1-Aportaciones o compromisos firmes de aportacin de personas fsicas o jurdicas para financiar, juntamente con la entidad local o con alguno de sus organismos autnomos, gastos que por su naturaleza estn comprendidos en los fines u objetivos de los mismos.

2-Enajenaciones de bienes de la entidad local o de sus organismos autnomos.

3-Prestacin de servicios.

4-Reembolso de préstamos.

Reintegros de pagos indebidos con cargo al presupuesto corriente, en cuanto a la reposición del crédito en la correspondiente cuanta.

En el caso de liquidación del presupuesto con remanente de Tesorería, el Pleno de la Corporación o el órgano competente del Organismo Autónomo, según corresponda, deberá proceder, en la primera sesión que celebren, a la reducción de gastos del nuevo Presupuesto por cuanta igual al déficit producido. La expresada reducción sólo podrá revocarse por acuerdo del Pleno a propuesta del Presidente, y previo informe del Interventor, cuando el desarrollo normal del Presupuesto y la situación de la Tesorería lo consintiesen.

Si la reducción de gastos no resultase posible, se podrá acudir al concierto de la operación de crédito por su importe, siempre que se den las condiciones para poder acudir al crédito respecto de los límites antes señalados.

De no adoptarse ninguna de las dos medidas anteriores, el presupuesto del ejercicio siguiente habrá de aprobarse con un superávit inicial de cuanta no inferior al repetido déficit.

A pesar de estas últimas disposiciones, la mecánica prevista en la Ley favorece, especialmente para las operaciones de capital, un sistema de presupuestación que genere remanentes para los ejercicios siguientes, a través de la consecución de ampliaciones en el último trimestre. El juego se realiza a través de una sobrevaloración de ingresos y una infravaloración de gastos, que permite la irreal situación inicial de equilibrio presupuestario y a su vez la posibilidad de utilización del remanente.

CONTROL Y FISCALIZACIÓN

Las Entidades Locales están sometidas a la Contabilidad Pública, y por lo tanto, al control del Tribunal de Cuentas.

El Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta de la Intervención, aprueba las Cuentas.

A la Intervención le corresponde llevar y desarrollar la Contabilidad Financiera y el seguimiento en términos financieros de la ejecución de los presupuestos de acuerdo con las normas generales y las dictadas por el Pleno de la Corporación.

También compete a la Intervención la inspección de la Contabilidad de los Organismos Autónomos y de las Sociedades Mercantiles dependientes de la Entidad Local, de acuerdo con los procedimientos que establezca el Pleno.

En el capítulo IV de la Ley se hace mención expresa al control y fiscalización de las operaciones de las Entidades Locales, señalando como funciones de control interno la interventora, la función de control financiero y función de control de eficacia.

A la funcin interventora se le reconoce la posibilidad de fiscalizar todos los actos de recaudacin y aplicacin de los ingresos en los gastos correpondientes¹¹. Si en ejercicio de la funcin hubiera desacuerdos y estos se refieren a los ingresos, la formulacin de los mismos no suspende la tramitacin del expediente, pero s en el caso de los gastos. Es el Presidente de la entidad local el que resuelve la discrepancia, siendo su resolucin ejecutiva, aunque corresponde al Pleno la resolucin de discrepancias cuando:

a-Se base en insuficiencia o inadecuacin de crditos.

b-Se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobacin sea de su competencia.

El rgano interventor elevar informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados, as como un resumen de las principales anomalas detectadas en materia de ingresos.

En los Ayuntamientos de ms de 50.000 habitantes y dems Entidades Locales de mbito superior, el Pleno podr acordar, a propuesta del Presidente y previo informe del rgano interventor, que la Intervencin previa se limite a comprobar los siguientes extremos:

1.La existencia de un crdito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza del gasto.

2.Cuando el crdito es plurianual, que existe posibilidad de trasladar a los ejercicios siguientes.

3.Que las obligaciones y gastos se generan por rgano competente.

4.Aquellos otros extremos que por su trascendencia en el proceso de gestin se determinen por el Pleno a propuesta de su Presidente.

El rgano inerventor podr formular las observaciones complementarias que considere oportunas, sin que en ningn caso se produzcan efectos suspensivos en la tramitacin de los expedientes correspondientes.

Se produce as una fiscalizacin, limitada para los ayuntamientos de ms de 50.000 habitantes, que ser objeto de otra plena ejercida sobre una muestra.

Las entidades locales podrn determinar, mediante acuerdo del Pleno, la sustitucin de la fiscalizacin previa de derechos por la inherente a la toma de razn en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores mediante la realizacin de tcnicas de muestreo o auditora.

El control financiero tendr por objeto comprobar el funcionamiento en el aspecto econmico financiero de los Servicios de las Entidades Locales, de sus organismos autnomos y de las

Sociedades mercantiles de ellas dependientes. Este control tendr por objeto tambn informar del grado de eficacia y eficiencia en la consecucin de los objetivos previstos.

El control financiero se realizar por procedimientos de auditoras de acuerdo con las normas de auditora del Sector Pblico.

EL control de eficacia tendr por objetivo la comprobacin peridica del grado de cumplimiento de los objetivos, as como el anlisis del coste de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios o inversiones.

A pesar de este reconocimiento de la Ley en favor de la realizacin de controles econmicos de eficacia y eficiencia, su aplicacin real es insuficiente por no decir inexistente. Por una parte, la propia norma tan slo nombra al control de eficiencia y se concentra en la definicin del de eficacia, es decir del mero control de la consecucin de objetivos.

La fiscalizacin externa corresponde al Tribunal de Cuentas. A tal efecto, las Entidades Locales rendirn al citado tribunal, antes del 15 de octubre de cada ao, la cuenta General de las anomalas observadas y el ejercicio de las acciones procedentes al tribunal en los casos de exigencia de responsabilidad contable.

Lo establecido en este artculo se entiende sin menoscabo de las facultades que, en materia de fiscalizacin externa de la Entidades locales tengan atribuidas por sus estatutos las Comunidades Autnomas.

Como decamos inicialmente, el anlisis de las modificaciones realizadas a nivel general en los Ayuntamientos presenta el problema de la falta de datos fiables. Por una parte tenemos la publicacin de la Intervencin de los datos de presupuesto inicial y por otra de los presupuestos finales, pero no coinciden para los mismos Ayuntamientos, por lo que los resultados analizando estas cifras puede que fueran errneos.

Lo que nos dicen las cifras entorno al grado de ejecucin de los presupuestos (ver cuadros del anexo) es que el total gasto presupuestado finalmente, tras las ampliaciones presupuestarias es del 85 % aproximadamente como media, siendo en la Administracin Central en torno al 95% como media. Los mayores problemas de realizacin se producen en las operaciones de capital, especialmente en las inversiones, que gira en torno al 55%-60%. Esto es el resultado lgico de la posibilidad de trasladar hacia delante estos gastos que establece la norma.

Observados los ayuntamientos por tramos de poblacin, se reproducen en general las pautas antes comentadas, destacando que a partir de los Ayuntamientos de 20.001 habitantes, los grados de ejecucin de gastos para las operaciones de capital empeoran.

Tampoco se observan grandes diferencias al considerar los Ayuntamientos clasificados por Comunidades. Aunque en algunos no se alcance como media el 80 % , como p.e. los de Asturias, Galicia y la Rioja.

Como conclusin de este apartado, si bien se han reducido las diferencias respecto al sistema de presupuestacin de la Administracin Central, tambin se han reproducido las deficiencias de ste. No obstante debera recalcar que existe cierto control mayor al exigir la aprobacin del Pleno en las decisiones que giran en torno a las ampliaciones presupuestarias, lo que limita las posibilidades del gobierno municipal para aumentar discrecionalmente los gastos. A pesar de ello los aumentos se producen y el Presupuesto no con finalidad de control.

Aunque se reclama la existencia de un control de eficacia y de eficiencia, este no existe en la prctica, y las Administraciones viven en gran medida de los remanentes presupuestarios de los ejercicios anteriores.

4-CARACTERISTICAS DE LA FINANCIACION MUNICIPAL

Como indicamos anteriormente, la Constitucin garantiza la autonoma municipal a travs de indicar la necesidad de suficiencia financiera para los Ayuntamientos. Suficiencia que, como tambin hemos visto, no se produce en la prctica, sino que ms bien hay un dficit continuado.

La teora tambin establece unas reglas bsicas ¹² como gua para asignar impuestos entre los niveles de gobierno, que complementan a los principios de asignacin del gasto antes mencionados. Por las mismas razones que se exponan all, la descentralizacin no se har, o no debera hacerse, en impuestos que graven bases con movilidad interjurisdiccional, que sean progresivos, que busquen estabilizacin, o que se apoyen en bases imponibles de distribucin territorial desigual. En igual sentido, los tributos basados en el Principio del Beneficio y los precios pblicos se proclaman apropiados a todos los niveles.

Se efecta adems una importante justificacin terica para que los ingresos propios de las Administraciones Descentralizadas se acompaen de transferencias de las Administraciones de nivel superior. Los argumentos son: corregir externalidades, para conseguir los objetivos o preferencias de quien las concede -por razones de equidad, de desarrollo econmico, etc- y garantizar la suficiencia de los recursos.

Como ya hemos repetido en varias ocasiones, la Constitucin mantiene la necesidad de suficiencia de las Haciendas Locales. El primer paso para lograrlo se produjo con la aprobacin del IRPF en 1978. Con ello se dota a la Hacienda Local de unos tributos propios al pasar el impuesto de producto, antes de mbito central, a ser impuestos municipales al mismo tiempo que se crean otros.

La evolucin del sistema de financiacin de los Ayuntamientos desde entonces y sus antecedentes se resume en el cuadro siguiente¹³:

Para concluir con los ingresos aqu tenemos dos grficos que nos muestran la evolucin cuantitativa y relativa de los mismos durante la transicin de la ltima reforma. Los datos son

para el periodo 1990-93 (grf. 13), Se puede observar claramente el importante incremento que supuso la reforma de 1988, fundamentalmente en lo que constituye el punto fuerte de la misma: los impuestos directos y las transferencias. Los descensos que se producen en la variación de pasivos financieros vienen explicados por el ligero descenso en la necesidad de financiación que surge precisamente a partir del 92, con la entrada en vigor de todos los impuestos que conforman la reforma.

En el segundo gráfico (grf. 14), se pone de manifiesto cómo la mayor parte de la recaudación procede del impuesto sobre bienes inmuebles y en segundo lugar sobre el impuesto que grava las actividades económicas.

Los gráficos siguientes muestran los ingresos de los Ayuntamientos por Comunidades Autónomas. Hay cinco Comunidades cuyos Ayuntamientos destacan especialmente por su volumen de ingresos. En primer lugar Cataluña, seguida de Andalucía, Madrid, Comunidad Valenciana y País Vasco, por ese orden. La Rioja y Cantabria, por el contrario, tienen los Ayuntamientos con menores ingresos. Al tener en cuenta los impuestos directos, se reducen las diferencias, aunque todavía son importantes, entre Cataluña y Madrid, pero sobre todo entre Andalucía y Madrid. Por el contrario se incrementan las existentes con los Ayuntamientos del País Vasco. Por su parte, en lo que respecta a las transferencias, se mantiene la ordenación inicial, excepto para los Ayuntamientos del País Vasco, que obtienen mayor cuantía que los de la Comunidad Valenciana. Son mayoría las Comunidades cuyos Ayuntamientos tienen como partida más importante de financiación las transferencias (10), para el resto son los impuestos directos, salvo en los Ayuntamientos de Cantabria, donde el fuerte endeudamiento da lugar a que la mayor cuantía de financiación se obtenga de la variación de pasivos financieros.

CARACTERÍSTICAS DEL ENDEUDAMIENTO LOCAL

Para analizar las características del endeudamiento local voy a seguir los datos que presenta el Banco de España. Estos se basan en el concepto de endeudamiento a efectos del Protocolo sobre déficit excesivo del Tratado de la Unión Europea. Dicho concepto comprende la deuda materializada en valores y créditos no comerciales, tanto a corto como a largo plazo, y tanto en pesetas como en moneda extranjera. Este concepto es el que se utiliza en la medición del cumplimiento de los criterios de convergencia que contiene el tratado de la Unión Europea.

Para las Corporaciones Locales, al igual que para las Comunidades Autónomas, existen restricciones a la posibilidad de endeudarse. Por una parte, el endeudamiento a largo plazo sólo puede ser destinado a inversiones, y el endeudamiento a plazo inferior a un año sólo puede destinarse a cubrir desfases de tesorería. Por otra parte, ninguna operación de endeudamiento podrá realizarse si después de la misma la carga financiera anual por amortización, intereses y comisiones supera el 25% de los ingresos corrientes.

Además, las Corporaciones Locales tienen restricciones añadidas para asegurarse el control del equilibrio financiero. Las operaciones de tesorería sólo pueden ser realizadas con

instituciones financieras y no pueden superar el 35% de los ingresos corrientes del ltimo ejercicio.

Excepcionalmente, podrn endeudarse para la realizacin de gastos corrientes considerados necesarios y urgentes cuando tengan habilitado un crdito presupuestario y siempre que las operaciones se cancelen antes de la renovacin de la corporacin y de que no superen el 5% de los ingresos corrientes.

A pesar de estas restricciones, estos lmites podrn superarse mediante autorizacin por parte de la administracin de mbito superior que tenga competencias para ello, asegurndose as la coordinacin de estas operaciones de cuanta importante para la poltica financiera del Estado.

A pesar de lo expuesto, la principal objecin que puede aducirse a estas restricciones es que no existen los suficientes mecanismos para asegurar su cumplimiento. Esto por dos razones:

1- No siempre es inequívoca la forma de medir estos lmites (operaciones incluidas en cada concepto del lmite y normas para contabilizarlas).

2-Tampoco hay previsto un sistema de sanciones en caso de incumplimiento

El endeudamiento, tal y como es definido por el Banco de Espaa (grf.19), es superior, salvo en los dos ltimos aos, para el conjunto de corporaciones locales que para las Comunidades Autnomas. Observando la composicin, esto es as tambin para los Ayuntamientos comparados con las Comunidades Autnomas, en un comienzo, pero debido al mayor ritmo de crecimiento para las ltimas, a partir de 1992 superan a los Ayuntamientos. Dentro de los Ayuntamientos, el endeudamiento se concentra en los que son capitales de provincia y en los de mayor poblacin .

Respecto a los instrumentos en los que se materializa el endeudamiento, existe un fuerte predominio de los prstamos y crditos (el 73% del total) frente a los valores, como consecuencia de las menores necesidades de autorizacin que impone la actual legislacin sobre los primeros.

Los prstamos y crditos concedidos por los bancos representan ms del 50% del total, tanto en las Comunidades Autnomas como en las Corporaciones Locales, y la parte concedida por las cajas de ahorros es ms importante proporcionalmente en las segundas (33%) que en las primeras (24%); mientras que ocurre lo contrario respecto a la parte proporcionada por no residentes (23 % y 7%).

Los problemas que presentamos en un principio en cuanto a la falta de rigor presupuestario inciden tambin de forma muy importante en este apartado.

El rigor presupuestario es uno de los elementos fundamentales de carcter cualitativo que

influyen en la percepción de los mercados de la calidad crediticia de una administración. Se trata tanto de la gestión presupuestaria como de la gestión financiera.

Es clave la disponibilidad de instrumentos de control en tiempo real del proceso de ejecución presupuestaria. Como hemos indicado, los problemas de rigor en la ejecución presupuestaria son comunes a las Administraciones Públicas, pero son más acuciantes para la Administración local por las restricciones que se establecen a la liquidación de presupuestos con remanentes de tesorería negativos.

Existen sobrevaloraciones de ingresos, infravaloración de créditos, con grandes ampliaciones, exceso de derechos reconocidos y escaso grado de reconocimiento de obligaciones. Esto induce a fuertes incorporaciones de crédito de unos ejercicios a otros, dilación de los pagos que hacen que correspondan más a ejercicios cerrados que al ejercicio siguiente, ausencia de normas de consolidación y dificultades para conocer en cada momento la situación de tesorería y la ejecución presupuestaria. Son estos alguno de los problemas que ya hemos mencionado antes.

En realidad puede comprobarse que el problema financiero clave es el de la liquidez y en las precarias vías de acceso al crédito de estas entidades.

Tienen déficits de tesorería estructurales que se cubren con deuda a corto plazo

PROPUESTAS DE REFORMA

De forma muy resumida, y en respuesta a los problemas que hemos ido planteando se proponen las siguientes reformas

1- Una de las primeras propuestas hace referencia a la ordenación territorial. Desde el punto de vista de la eficiencia en la provisión de los servicios hay un excesivo número de municipios pequeños, que impide, como hemos visto, el aprovechamiento de economías de escala. De los más de 8.000 Municipios que existen actualmente, más del 95% tienen menos de 20.000 habitantes, el 86% menos de 5.000 y aproximadamente el 60% menos de 1.000.

El número ideal será el que aproveche al máximo las economías de escala, tanto de gastos como de ingresos. El problema surge por no coincidir el mínimo de gastos con el máximo de ingresos. Mientras que los gastos se hacen mínimos para el tamaño de población de 5.001 a 10.000 habitantes, los ingresos son máximos para el tramo de 100.001 a 500.000 habitantes. No obstante para este último se plantean mayores problemas de insuficiencia financiera para hacer frente a los gastos. Por lo tanto será preferible acogerse al tamaño que corresponde con el primer tramo mencionado.

2- Se hace necesaria una mayor coordinación entre Administraciones, especialmente entre las Comunidades Autónomas y la Administración Local. Por ejemplo, podrán ser las Comunidades Autónomas las que establecieran el tamaño óptimo de sus Municipios, repartiendo ellas las transferencias del Estado, dando apoyo técnico a los mismos, etc..

El mayor proceso de descentralización que se está planteando a favor de las Comunidades Autónomas ha llevado a algunos a defender que algunos impuestos Municipales pasen a las mismas, acompañado de un aumento del apoyo financiero de las Comunidades a los Ayuntamientos. Esto tendrá que dar lugar también a una mejor definición de competencias entre la Comunidad y los Ayuntamientos. No obstante yo aconsejara para las Comunidades dar más juego a impuestos que ya se aplican en algunas, como los de carácter ambiental. Se recomienda también que en todo caso debieran ser las Comunidades Autónomas las que se preocupen de compensar, dentro de lo posible, los desequilibrios internos de base territorial dentro del espacio de su jurisdicción.

3- Al igual que se reclama una reforma de la Ley General Presupuestaria para la Administración Central, tendrá que producirse una reforma paralela en la legislación presupuestaria municipal, tendente a mejorar las técnicas de presupuestación para evitar los problemas que acabamos de plantear. Aunque gran parte de los problemas en la gestión de los municipios son problemas de escala, surgen otros derivados de que a la hora de valorar los resultados de la gestión pública, para el conjunto de la Administración, predominan los controles de legalidad sobre los de eficacia y eficiencia. Precisamente en el ámbito local pueden tener mayor entrada la posibilidad de introducir elementos de competencia: tanto internos (en el seno de las propias administraciones locales) como externos (provisión privada de servicios públicos) que mejorasen el servicio a los ciudadanos.

4- En el lado de los ingresos, se repiten propuestas tendentes al aprovechamiento local del IRPF, ya sea a través de participaciones en la recaudación del impuesto estatal (Alemania), con fijación local de tipos proporcionales sobre las mismas bases del impuesto nacional (Suecia, por ejemplo) o mediante recargos sobre impuestos del Estado (Bélgica, p. e.). Pero la mala experiencia de los recargos en nuestro país, junto a lo ya sobregavada que está la renta y las últimas reformas de la financiación autonómica, no muestran a esta como un alternativa que fuera aceptable por lo individuos

Otras reformas que serán más aceptadas será la actualización adecuada de las bases del IBI, pero con perfecta deducción para la doble imposición y lo mismo para el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, lo que aumentara su potencial recaudatorio.

También es importante en el lado de los ingresos mejorar el sistema de distribución de la participación en ingresos del Estado.

5- También son necesarias reformas en el ámbito del endeudamiento local: el alargamiento de los plazos, la reducción de la deuda de tesorería. Las mejoras en la gestión financiera antes comentadas también son importantes en este campo, como ya mencionamos.

Son necesarias por lo tanto y para terminar, reformas legales e institucionales que tienen que contemplarse de forma unificada con las que se lleven a cabo en otros niveles de administración, respetando la coordinación que debe existir entre todas.

BIBLIOGRAFIA

- Albi, E., Contreras, C., Gonzalez-Prado, J.M. y Zubiri, I. (1994), Teoría de la hacienda Pública, 2 Edición, Ariel, Barcelona.
- Albi, E., García Ariznavarreta J.L. (1995) Sistema Fiscal Español. Ariel, Barcelona.
- Albiana, C. (1986) Sistema Tributario Español y Comparado. Tecnos, Madrid.
- Banco de España (1996) Informe Anual.
- Banco de España (1996) Boletín Económico. Febrero, pp. 53-63.
- Bosh, N. y Surez Pnadiello (1995) " El gasto de los municipios españoles visto desde la teoría de la elección colectiva" Economistas n 65, pp. 60-67.
- Calvo Ortega, R. et al (1991) La reforma de las Haciendas Locales, 2 vols., Lex Nova Valladolid.
- Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (1995) La descentralización del gasto público en España. Período 1984-1993, Madrid.
- Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (1991-95) Liquidación de Presupuestos: Corporaciones Locales, Madrid.
- Esteso, P. y Melguizo, A.(1987) "Haciendas Locales y presupuestos del Estado para 1988" Hacienda Pública Española, n 105-106, pp. 187-211.
- Estvez Cepeda, E. (1992) " EL endeudamiento de las Corporaciones Locales: perfil histórico y tendencias en curso", Presupuesto y Gasto Público, n 8, pp. 107-136.
- Estvez Cepeda, E. (1995) " La deuda municipal en su contexto histórico" Economistas n 65, pp.33-46.
- Ezquiaga, I. (1995) " Tutela, Gestión Financiera y estructura de la deuda local" Economistas n 65, pp. 47-59.
- Ferreiro, J.J. y Acn, A. (1993) Tratado de derecho financiero tributario y local, Marcial Pons, Madrid.
- López, M.T. y Utrilla, A. (1995) Introducción al sector público español. Civitas, Madrid.
- Melguizo (1982) "Haciendas locales y participación en los tributos del Estado. Notas para una valoración del caso español" Hacienda Pública Española, n 75, pp. 171-196.

- Monasterio, C. y Surez Pandiello, J (1996) Manual de hacienda autonmica y local. Ariel, Barcelona.
- Pablos, L. y Valio, A. (1995) " EL control del gasto de personal: un anlisis de las reformas de los sistemas retributivos en la O.C.D.E." Hacienda Pblica Espaola, n 135-4, pp. 119-146.
- Pedraja, F. (1990) "El impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y su coorninacin con lo impuestos sobre la renta estatales" Actualidad Financiera, n 9, febrero- marzo, pp. 576-586.
- Pea,J.F. (1995) "Las administraciones teerritoriales en el contexto de las administraciones pblicas" Economistas n 56, pp 6-11.
- Prez Garca, F. (1995) " Haciendas locales: dimensin, comptencias y recursos" Economistas n 56, pp 12-17.
- Sol Vilanova, J. (1990) " La Hacienda municipal espaola en los aos noventa. Anlisis y cumplimiento de sus principios econmico-constitucionales", Revista de Economa pblica, n 9, pp. 73-112.
- Sol Vilanova, J. (1995) "El Impuesto sobre Bienes Inmuebles en la hacienda municipal espaola" Catastro, n 14, pp. 18-51.
- Surez Pandiello, J. (1996) "Las haciendas locales en la democracia: un balance" Documentos de Trabajo, n 125/1996, Fundacin Fondo para la Investigacin Econmica y Social y Asociacin Espaola de Economa Pblica (AEP). Madrid.
- Zubiri, I. (1987) "Sobre la distribucin de recursos en un sistema federal" Papeles de Economa Espaola, n 59, pp. 432-444.
- Zubiri, I. (1988) "Sobre la asignacin de gastos en un sistema federal" Revista de Economa Pblica, n 1, pp. 67-78.

ANEXO ESTADISTICO

1 De acuerdo con la legislacin actual el territorio espaol se divide en 50 provincias, de las cuales 7 corresponden a Comunidades Autnomas uniprovinciales y en el resto, 43, existe una Diputacin provincial con las siguientes matizaciones:

- 38 provincias con Diputaciones Provinciales de Rgimen Comn.

-3 provincias con Diputaciones Forales de Rgimen Especial, de acuerdo con la Ley de Bases de Rgimen Local, el Estatuto de Autonoma del Pas Vasco y dems legislacin complementaria

-2 provincias canarias con Mancomunidades Provinciales Interinsulares que subsisten como rganos de representacin y expresin de los intereses provinciales, integrados por los presidentes de los Cabildos Insulares de cada provincia canaria. Su existencia no tiene efectos presupuestarios

Por otra parte tenemos que los rganos de gobierno de cada isla canaria son los Cabildos Insulares que asumen las competencias de las Diputaciones en dichas islas, as como las que les otorgan los Estatutos de autonoma de Canarias

Por su parte, en el archipilago Balear son los Consejos Insulares los que asumen estas competencias