



## COMUNICACIÓN

### **Título: POLÍTICAS DE GASTO EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES TRAS LA CRISIS ECONÓMICA. ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN**

**María José Portillo Navarro<sup>1</sup>. portillo@um.es**

**Matilde Lafuente Lechuga<sup>2</sup>. mati@um.es**

**Úrsula Faura Martínez<sup>2</sup>. faura@um.es**

#### **Departamento:**

<sup>1</sup>CCPP, Antropología y Hacienda Pública; <sup>2</sup>Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa.

**Universidad:** Murcia

**Área Temática:** 15.- *Gobernanza local y regional, políticas regionales de desarrollo y cohesión*

#### **Resumen:**

Las Haciendas Locales han llevado a cabo sus políticas de gasto público según su situación económica tras la crisis, lo cual ha supuesto la toma de decisiones en uno u otro sentido, dependiendo de sus posibilidades, siendo el tamaño del municipio un factor a considerar. Uno de los gastos que más directamente afecta a los ciudadanos es el gasto social. Por ello, en este trabajo, nuestro objetivo es el análisis del gasto social de los municipios españoles en atención al tamaño del municipio, - en tanto que las competencias varían según su población -, y a la Comunidad Autónoma en la que se ubica. Los resultados indican disparidades en la representatividad en función del tamaño del municipio, así como la existencia de una débil correlación entre el gasto total y el gasto social en los Ayuntamientos españoles, si bien existe mayor correlación entre el gasto municipal y el referido al área de gasto de producción de bienes públicos de carácter preferente, - que incorpora, entre otros, los gastos de sanidad, educación, cultura y deporte -, frente a los gastos en atención a protección y promoción social (que se ocupa de servicios tales como asistencia social, promoción de igualdad de género, o políticas de empleo), siendo este un aspecto en el que profundizar.

**Palabras Clave:** *Ayuntamientos, Políticas Públicas, Presupuesto, Política Local*

**Clasificación JEL:** H72

## 1. Introducción

Las Haciendas Locales forman parte de la organización territorial del Estado en España, siendo el tercer escalón y, por tanto, el más cercano al ciudadano. Ello implica que sus políticas públicas suelen tener efectos directos e inmediatos sobre los habitantes, lo que puede ser una oportunidad en situaciones como la acaecida en los últimos años en los que la crisis económica nacional y mundial ha afectado a todos los ciudadanos. Para llevar a cabo dichas políticas de gasto, es imprescindible su dotación presupuestaria acorde con las necesidades de los ciudadanos.

En este contexto, el presupuesto local no ha tenido la misma evolución en los últimos años para los municipios, especialmente en los marcados por la crisis económica. En unos casos los Ayuntamientos han sabido afrontar las dificultades mediante la realización de políticas públicas más eficientes, en otros han accedido – hasta el límite permitido – a la obtención de recursos procedentes del endeudamiento para mantener su nivel de gasto público, lo cual ha complicado las cuentas públicas futuras. Otros Ayuntamiento partían de una situación de saneamiento económico que les permitió afrontar mejor la reducción de ingresos públicos, tanto en lo referido a los ingresos propios como los provenientes del Estado o de las Comunidades Autónomas (CCAA). Todo ello también ha estado relacionado con el nivel de prestación de servicios públicos y con la obligatoriedad o no en la prestación de los mismos (Suárez y Fernández, 2012; Forcadell, 2015).

Una de las políticas que, sin duda suscita gran interés en los momentos de crisis económica es la relacionada con el gasto social, en tanto que es en los momentos de dificultades económicas cuando este gasto social puede tener mayor importancia para los ciudadanos y más incidencia en su bienestar. Por ello, el objetivo de este trabajo es el análisis de la relación entre el ingreso y el gasto público *per cápita* de los municipios españoles y el gasto social para comprobar si existe o no heterogeneidad en los distintos municipios atendiendo a su tamaño, así como comprobar la relación existente entre las variables consideradas.

Para ello, en primer lugar, hemos desarrollado un marco teórico acerca del gasto público local, especialmente en lo referido al gasto social, planteando una serie de hipótesis para su resolución y realizando un análisis de representatividad y de

correlación entre las variables. Finalmente, hemos analizado los resultados y planteado una serie de conclusiones y limitaciones del trabajo realizado.

## **2. Marco teórico. La Hacienda Local y las Políticas de Gasto Público Social**

La organización territorial del Estado en España distingue, en atención a lo establecido en la Constitución española, tres niveles de administración pública: el sector público estatal, el sector público autonómico y el sector público local. Este último está compuesto por una diversidad de entidades locales, con competencias diferentes, que gestionan servicios locales. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, LBRL, en su artículo tercero, establece que son entidades locales territoriales: a) el municipio, b) la provincia y c) la isla en los archipiélagos balear y canario. A continuación, establece que también son entidades locales: d) las Comarcas, así como otras entidades que pueden agrupar a varios Municipios y que estén instituidas por las Comunidades Autónomas, e) las Áreas Metropolitanas y f) Las Mancomunidades de Municipios. De todas ellas, las entidades con mayor importancia, tanto cualitativa como cuantitativa, son los municipios, en tanto que son los que gestionan alrededor del 70 por cien del gasto local. Se definen como (art. 1 LBRL) *entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades*. Dicha autonomía, garantizada constitucionalmente, es la que asegura a los municipios el derecho a intervenir en los aspectos que puedan afectar a sus intereses, por lo que se les atribuyen (art. 2 LBRL) las competencias que proceda según las características de la actividad pública de que se trate y atendiendo a la capacidad de gestión de la Entidad Local. Para ello, se toman en consideración los principios de conformidad, descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, siempre y cuando se tenga en cuenta la normativa sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Para proceder a la prestación de los servicios públicos, en atención a la autonomía financiera otorgada a los entes locales, el tamaño del municipio se constituye un factor determinante para la prestación de determinados servicios públicos (López y Salas, 2002; Pedraja y Suárez, 2004; Zafra, 2008). En efecto, el municipio, para prestar dichos servicios públicos en aras a la gestión de sus intereses, puede ejercer una serie de competencias propias en diversas materias (art. 25 LBRL), tales como urbanismo,

medio ambiente urbano, abastecimiento de agua potable o infraestructuras por citar algunas de ellas.

No obstante, los municipios deberán prestar, en todo caso, determinados servicios dependiendo de su tamaño, según dispone la LBRL, tal y como se expone en la siguiente tabla:

**TABLA 1. Competencias de los municipios según tamaño**

TAMAÑO	PRESTACIÓN DE SERVICIOS
Todos los municipios	Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
> 5.000 htes	Además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
> 20.000 htes	Además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
> 50.000 htes	Además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

Fuente: LBRL

Ello supone que el tamaño del municipio condiciona la necesidad de la prestación de unos u otros servicios para los ciudadanos, convirtiéndose por tanto esta característica en un elemento importante en las Haciendas Locales en el momento de configurar su política pública local y, en ese sentido, el elevado número de municipios pequeños que existe en España es uno de los problemas que adolece el sector local, pues de los 8.122 municipios que hay en España, casi el 84% tiene menos de de 5.000 habitantes y agrupan al 12,56% de la población, mientras que el 10,18% de los habitantes se encuentra en dos municipios mayores de 1.000.000 de habitantes (Madrid y Barcelona). En conjunto, el 95,8% de los municipios españoles tienen menos de 20.000 habitantes y agrupan al 31,9% de la población española. Otro elemento de interés es la heterogeneidad imperante entre todos ellos (Angoitia, 2005), lo cual está relacionado con las competencias que tienen atribuidas por la LBRL que acabamos de observar en la tabla 1.

Por lo tanto, tamaño de municipio y competencias asumidas por el mismo van a ser elementos con clara incidencia en el gasto público local (Beteta, 2002; Suárez y Fernández, 2012; King, 1988; Vallés y Zárata, 2013).

Para poder desarrollar su autonomía, los municipios obtienen una serie de ingresos con los que afrontar sus políticas de gasto público. Dichos recursos vienen enumerados en el artículo 2 del 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, LRHL, y son los siguientes:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
- b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.
- c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.
- d) Las subvenciones.
- e) Los percibidos en concepto de precios públicos.
- f) El producto de las operaciones de crédito.
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias, y
- h) Las demás prestaciones de derecho público.

Todos estos recursos se utilizan para hacer frente a las diferentes políticas de gasto público, que se pueden catalogar atendiendo a la clasificación económica y a la clasificación por programas, tal y como dispone la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

La clasificación económica distingue entre capítulos, artículos y conceptos, pudiendo llegar a mayor nivel de desagregación si es necesario. Es la que se suele utilizar en la mayoría de los trabajos. Sin embargo, si queremos conocer las finalidades u objetivos que se pretenden conseguir en el municipio, es la clasificación por programas la que nos puede aportar dicha información. En este caso, los presupuestos de las entidades locales se establecen teniendo en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, así como las finalidades u objetivos que con estos últimos se propongan conseguir, si bien las entidades locales pueden clasificar los gastos e ingresos atendiendo a su propia estructura de acuerdo con sus reglamentos o decretos de organización, utilizando, en este caso, la clasificación por programas. Dicha clasificación distingue entre 1º) área de gasto, 2º) política de gasto, y 3º) grupos de programas, que se subdividirán en programas (a su vez, estos últimos se pueden

desarrollar en subprogramas). Cada política de gasto define el área de gasto en la que se incluye (tabla 2).

**TABLA 2. Presupuesto de Gastos de las Entidades Locales. Clasificación por Programas.**

AREA DE GASTO	POLÍTICA DE GASTO
<b>0. Deuda Pública:</b> <i>gastos de intereses y de amortización de la deuda pública</i>	0. Deuda Pública:
<b>1. Servicios públicos básicos:</b> <i>gastos que, con carácter obligatorio, deben prestar los municipios</i>	13. Seguridad y movilidad ciudadana
	15. Vivienda y urbanismo
	16. Bienestar comunitario
	17. Medio ambiente
<b>2. Actuaciones de protección y promoción social:</b> <i>gastos y transferencias que constituyen el régimen de previsión</i>	21. Pensiones
	22. Otras prestaciones económicas a favor de empleados
	23. Servicios Sociales y promoción social
	24. Fomento del Empleo
<b>3. Producción bienes públicos de carácter preferente:</b> <i>políticas de gasto tendentes a la elevación o mejora de la calidad de vida.</i>	31. Sanidad
	32. Educación
	33. Cultura
	34. Deporte
<b>4. Actuaciones de carácter económico:</b> <i>gastos de actividades, servicios y transferencias que tienden a desarrollar el potencial de los distintos sectores de la actividad económica.</i>	41. Agricultura, Ganadería y Pesca
	42. Industria y energía
	43. Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas
	44. Transporte público
	45. Infraestructuras
	46. Investigación, desarrollo e innovación
	49. Otras actuaciones de carácter económico
<b>5. Actuaciones de carácter general:</b> <i>gastos relativos a actividades que afecten, con carácter general, al ente local.</i>	91. Órganos de gobierno
	92. Servicios de carácter general
	93. Administración financiera y tributaria
	94. Transferencias a otras Administraciones Públicas

Fuente: elaboración propia a partir de Orden EHA/3565/2008

En nuestro trabajo, nos hemos centrado principalmente en el gasto social, entendido como el gasto realizado en dos áreas de gasto concretas: actuaciones de protección y promoción social y producción de bienes públicos de carácter preferente. Es decir:

$$\text{Gasto social} = 2. \text{ Actuaciones de protección y promoción Social} + 3. \text{ Producción de bienes públicos de carácter preferente}$$

Si bien otras áreas de gasto pueden realizar gasto social, es en estas dos áreas en las que se concentra la mayor parte del mismo. Además, nuestro nivel de desagregación en los datos alcanza hasta áreas de gasto, por lo que hemos utilizado esta medida, en tanto

que consideramos se ajusta a la medición del gasto social de los municipios españoles, pues incorpora políticas muy relacionadas con el bienestar comunitario que han sido analizados en escasas ocasiones (en algunos casos se ha realizado una revisión de materias relacionadas con el gasto social como en Portillo y Lafuente, 2018; Portillo, 2016).

En el primer caso, las actuaciones de protección y promoción social comprenden:

- a) *pensiones* y mejoras a cargo de la entidad local de funcionarios y personal laboral, así como otras prestaciones a favor de empleados,
- b) *otras prestaciones económicas a favor de empleados*, incluyendo los gastos tales como posibles indemnizaciones, o los derivados de la acción social a favor de empleados,
- c) *servicios sociales y promoción social*, que incluye los gastos del ente local en asistencia social, promoción de la igualdad de género, promoción y reinserción social de marginados, la gestión de los servicios sociales, la prestación de servicios a personas dependientes y de asistencia social, residencias de ancianos y otros de naturaleza análoga, la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. También se incluyen las transferencias finalistas a entidades y familias que colaboren en la consecución de los fines mencionados, así como los gastos de coordinación, planificación y control de la gestión administrativa de esta política de gasto, suponiendo cerca de las dos terceras partes del gasto en esta área, y
- d) *fomento del empleo*, incorporando los gastos que suponga el fomento y la promoción del empleo en acciones propias o en colaboración con otras Administraciones Públicas.

Por su parte, la producción de bienes públicos de carácter preferente integra las siguientes políticas de gasto:

- a) *Sanidad*, que incluye los gastos relativos a la prevención y curación de enfermedades, así como el mantenimiento de un estado de inmunidad sanitario en la población. También los relacionados con la creación, construcción, equipamiento y funcionamiento de hospitales, clínicas y sanatorios de cualquier naturaleza, casas de socorro, dispensarios, botiquines de urgencia, balnearios, laboratorios de análisis, así como sus servicios complementarios, entre los que cabe citar ambulancias; servicios

de salud pública; control y suministro de medicamentos y productos sanitarios; higiene pública; laboratorios de análisis agroalimentarios; actuaciones de seguridad alimentaria o campañas de desinfección, desinsectación o desratización, por citar algunos ejemplos.

b) *Educación*, en la cual se incluyen los gastos derivados de la creación, conservación y funcionamiento de centros e instituciones de enseñanzas de todo tipo y sus servicios complementarios, así como las transferencias a otros entes o familias para ayuda y fomento de la misma. También se imputan a esta política de gasto, los de construcción, dotación y funcionamiento de centros de enseñanza, distribuyéndose de acuerdo con los distintos niveles educativos, así como los gastos de centros benéfico-asistenciales cuando en ellos predomine el carácter educativo y también aquellos gastos cuyo objeto sea la mejora del nivel educativo de los ciudadanos.

c) *Cultura*, que engloba los gastos de creación, conservación y funcionamiento de los edificios destinados a bibliotecas, museos, archivos, casas de la cultura, actividades culturales, de esparcimiento y tiempo libre como hogares del jubilado o casas de la juventud; salas de exposiciones, palacios de congresos, parques zoológicos, bandas de música y agrupaciones musicales, fiestas locales de carácter popular, actividades recreativas en playas, actuaciones en orden a la conservación, promoción y gestión del patrimonio histórico-artístico y otros gastos recreativos y culturales; comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos; así como las transferencias a entidades o familias que colaboren en el fomento de estas actividades, y

d) *Deporte*, que comprende los originados por servicios tales como promoción y difusión deportiva, gastos de creación, conservación y funcionamiento de los edificios destinados a piscinas, instalaciones deportivas de todo tipo o cualquier otra actuación directamente relacionada con el deporte o la política deportiva del ente local.

Hemos elegido estas dos áreas de gasto para configurar el gasto social porque integran aquellas partidas más directamente relacionadas con el bienestar de los ciudadanos, como puede ser la sanidad, la educación o la asistencia a personas en riesgo de exclusión social, por citar algunos ejemplos y, para estas dos áreas y su comparación con los ingresos y gastos municipales, hemos realizado un análisis especial en este trabajo. Por lo tanto, nos hemos centrado en el gasto social porque nos resulta de mayor

interés su análisis, en tanto que agrupa las políticas sociales que pueden tener una incidencia directa en el ciudadano y hemos considerado de interés conocer cuál es la situación en los municipios españoles y ver si podemos encontrar algún patrón común de comportamiento atendiendo al tamaño del municipio.

Previamente al análisis particular de estas dos áreas de gasto, hemos considerado que era necesario atender a otro factor que puede tener incidencia y que no ha sido considerado habitualmente en la literatura tradicional y es el relativo a la comunidad en la que se encuentra el municipio. Pensemos que las autonomías inciden en los recursos de los municipios y, por tanto, en sus políticas de gasto público, a través de las transferencias que realizan a los mismos. Sin embargo, la mayoría de los recursos de los cuales disponen los municipios provienen del Estado y de sus recursos propios, por lo que podría esperarse que no hubiera diferencias por el hecho de pertenecer un municipio a una u otra comunidad. No obstante, pueden existir diferencias entre municipios provenientes del propio sistema de financiación local y de los recursos y capacidad de gasto de cada uno de ellos, lo que nos podría dar ciertas divergencias. En una situación ideal, en principio, los municipios de un mismo tamaño en una determinada autonomía deberían tener el mismo nivel de representatividad.

Una vez obtenidos los resultados, la medida de la posible dispersión entre autonomías y municipios con iguales tramos de población nos puede dar una información de interés acerca de las distribuciones de los gastos de los municipios españoles por autonomías y tramos de población.

Por todo lo anterior, hemos planteado la siguiente hipótesis:

*H0: Los municipios del mismo tamaño tendrán un nivel de representatividad en el ingreso y en el gasto similar, con independencia de la CCAA en la que se encuentren.*

Análogamente y referido exclusivamente al gasto en protección social y la producción de bienes públicos preferentes, hemos planteado la siguiente hipótesis relacionada con la primera:

*H00: Los municipios del mismo tamaño tendrán un nivel de representatividad en gasto en protección social y en producción de bienes públicos de carácter preferentes similar, con independencia de la CCAA en la que se encuentren.*

Ambas áreas de gasto, protección social y producción de bienes preferentes, están relacionadas con el gasto social. Podríamos esperar que los municipios con mayor gasto en protección social tuvieran un elevado gasto en producción de bienes preferentes, en la medida en que los municipios más preocupados por sus ciudadanos que realicen un determinado gasto en protección social estarán más interesados en realizar también más gasto en producción de bienes preferentes. Sin embargo, también podría esperarse un resultado en el cual las diferentes áreas de gasto en los distintos municipios tuvieran un comportamiento dispar en atención a las diferentes políticas fiscales que pudieran priorizar una u otra política de gasto. Por ello, hemos planteado la siguiente hipótesis:

*H1: No existe correlación entre el gasto en protección y promoción social de los municipios y el gasto en producción de bienes preferentes.*

Para comprobar el cumplimiento de las hipótesis hemos utilizado la metodología que se expone a continuación.

### **3. Metodología**

Para el análisis de las variables hemos calculado el índice de representatividad para todas las autonomías según tramos de población, tanto en lo referido al ingreso y al gasto público total local como en el referido al gasto en protección y promoción social y en producción de bienes públicos de carácter preferente. Asimismo, hemos analizado las dispersiones que resultan mediante la representación de los datos a través de los diagramas cajas-bigotes (*boxplots* o *box and whiskers*), en tanto que se trata de una representación que describe la dispersión y simetría de las variables analizadas.

Los datos utilizados se han obtenido de la base del Ministerio de Hacienda referida a los Presupuestos de las entidades locales, en concreto, los de municipios. Se han elegido las cifras de derechos y obligaciones reconocidas porque, desde nuestro punto de vista, se ajustan mejor a la realidad presupuestaria local, en tanto que son los derechos contraídos -en el caso de los ingresos - y las obligaciones reconocidas - en el caso de los gastos -, con independencia de cuál sea el momento del cobro o del pago. En todo caso, los análisis se han realizado en gasto *per cápita*, puesto que de este modo el resultado es más homogéneo. Hemos utilizado la información correspondiente a 2016 porque era el último año del que pudimos disponer de datos.

Se ha trabajado con los siguientes tramos de población:

- a) Tamaño 1: hasta 5.000 habitantes,
- b) Tamaño 2: de 5.001 a 20.000 habitantes,
- c) Tamaño 3: de 20.001 a 50.000 habitantes, y
- d) Tamaño 4: más de 50.000 habitantes.

La selección de estos grupos es diferente a la habitual. Sin embargo, nosotros la hemos elegido, principalmente, porque se corresponden con los tramos relacionados con la asunción de competencias por parte de los municipios que establece la LRBRL, tal y como se muestra en la tabla 1.

En cuanto a los métodos utilizados, como se ha expuesto en líneas anteriores, dependen de la hipótesis planteada, pues en cada caso se han necesitado unos u otros instrumentos que pudieran servir para la obtención de resultados. Así, para  $H_0$  y  $H_{00}$ , relacionadas con la hipótesis de representatividad de ingresos y gastos y de gasto social, respectivamente, hemos utilizado el índice de representatividad de cada CCAA. Se pone en relación la participación regional en cada variable (ingreso o gasto) con su participación en la población. Dichos índices comparan el peso relativo en términos de la variable estudiada y de población de cada CCAA por tramos de población de los municipios, tomando la siguiente expresión:

$$I_j^i = \frac{X_{ij}/X_j}{N_{ij}/N_j} \times 100$$

dónde  $X_j$  y  $N_j$  denotan el total de ingresos (o gastos) y de población de los municipios de tamaño  $j$ , respectivamente; mientras que  $X_{ij}$  y  $N_{ij}$  indican lo mismo referido a los municipios de tamaño  $j$  de la comunidad  $i$ .

La misma metodología se ha utilizado cuando hemos considerado el gasto social.

Para  $H_1$ , hemos realizado un análisis de correlación entre las diferentes variables: ingreso público, gasto público, el área de gasto en protección y promoción social y el área de gasto producción de bienes públicos preferentes.

#### 4. Resultados

Para analizar los resultados obtenidos debemos considerar las hipótesis planteadas. Así debemos distinguir entre los resultados obtenidos como consecuencia del planteamiento de:

##### *a) El índice de representatividad*

En este caso, los resultados obtenidos se muestran en la tabla 3.

**TABLA 3. Índice de Representatividad de los Municipios por CCAA y por Tamaño de la Población. Ingresos y Gastos totales *per cápita*. 2016**

	Hasta 5.000		DE 5.001 a 20.000		De 20.001 a 50.000		Más de 50.000	
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos
Andalucía	44,9	97,2	92,5	90,6	105,8	95,0	127,2	93,1
Aragón	262,8	119,9	99,4	105,9	93,8	85,8	45,0	94,2
Asturias	45,3	101,1	86,6	91,5	67,9	81,5	93,3	79,1
Baleares	40,6	104,4	143,7	137,4	104,1	112,3	40,3	92,6
Canarias	28,9	120,1	98,7	104,9	112,2	108,5	126,4	83,7
Cantabria	46,9	85,8	94,5	91,5	97,7	91,0	153,9	91,4
C-León	195,2	88,3	99,7	82,8	89,4	95,3	131,6	84,5
C-Mancha	107,8	91,8	89,9	84,6	83,6	91,3	165,0	80,0
Cataluña	94,5	119,6	121,3	125,8	113,6	118,4	104,7	119,4
Extremad.	70,2	100,9	111,8	94,2	66,4	80,4	129,0	71,9
Galicia	27,2	83,4	81,8	77,8	73,0	72,8	101,6	77,2
Madrid	66,8	98,9	90,3	88,1	97,3	105,4	57,0	113,7
Murcia	43,2	89,6	64,9	84,4	90,8	87,7	77,1	82,3
Navarra	51,4	94,1	83,3	80,9	86,1	88,9	86,7	92,0
País Vasco	68,5	127,9	121,9	138,1	114,2	134,9	138,0	127,3
Rioja	315,7	112,7	90,4	85,5	100,4	79,0	95,7	79,6
Valencia	69,0	93,2	97,7	96,8	95,3	90,2	116,2	88,0
<b>Media</b>	<b>92,9</b>	<b>101,7</b>	<b>98,1</b>	<b>97,7</b>	<b>93,6</b>	<b>95,2</b>	<b>105,2</b>	<b>91,2</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de MH

Cuando el índice de representación es superior a 100, los municipios de ese tramo de población y autonomía están sobre-representados en la variable estudiada en relación con su peso en la población; es decir, tienen una mayor proporción de ingreso o de gasto público que proporción de población. Un índice inferior a 100 señala la situación contraria, la sub-representación de ese conjunto de municipios en esa autonomía, siendo

la importancia relativa en términos de esa variable inferior a la que ostenta en términos de población.

En este sentido, como media, en cuanto a la variable Ingreso público total, los municipios de más de 50.000 habitantes se encuentran sobre- representados, mientras que el resto tienen valores inferiores a 100, lo cual indica sub-representación. Sin embargo, esta situación no es homogénea entre los municipios en el mismo tramo de población. Así, por ejemplo, en el caso de los municipios de menos de 5.000 habitantes, con un índice de representatividad medio de 92,9, en La Rioja, el valor asciende hasta 315,7, o en los municipios de Aragón hasta 262,8. Por el contrario, en Canarias el índice es del 28,9 y en Andalucía, Baleares, Cantabria y Murcia no supera el valor 50, lo que pone en evidencia las diferencias importantes entre municipios del mismo tramo de población entre unas u otras autonomías.

Por lo tanto, cuando nos fijamos en los municipios de tamaño hasta 5.000 habitantes, y la variable ingresos, la comunidad autónoma de Aragón tiene un indicador igual a 262,82% lo que nos indica que está sobre-representada, es decir, la proporción de ingresos es superior a la proporción de la población dentro de todos los municipios de este tamaño. Lo mismo le ocurre con la variable gasto, pero en este caso la sobre-representación es menor, 119,93%, cerca del 20% por encima de lo que debería tener de acuerdo a su participación en la población de este grupo.

En el caso de Canarias, los ingresos están sub-representados (28,85%), es decir la proporción de ingresos es de alrededor del 70% menos de lo que le correspondería por su porcentaje de población en este tamaño, sin embargo, los gastos realizados están sobre-representados, gastan un 20% más.

Lo mismo ocurre en otros tramos de población. Por lo tanto, existen diferencias importantes en la representatividad del ingreso entre unas u otras autonomías y también dentro de los tramos de población.

En el caso del gasto público local la situación es similar. Por término medio están sobre-representados los municipios de menos de 5.000 habitantes, así como aquellos que tienen una población superior a 50.000 habitantes y dentro de cada grupo de población hay diferencia entre autonomías, si bien no son tan dispares como en el caso de los ingresos.

Por lo tanto, la pertenencia a una u otra autonomía presenta diferencias a nivel municipal, aunque se encuentren dentro del mismo tramo de población, lo cual supone representatividades muy diferentes entre unos casos u otros. Esta situación puede estar relacionada con las políticas autonómicas municipales, el grado de desarrollo municipal, o bien el tramo de población en el que se encuentre el municipio. En cualquier caso, es un elemento a analizar más detenidamente en trabajos futuros.

Los resultados obtenidos nos llevan a rechazar la hipótesis planteada, en tanto que los municipios del mismo tamaño no tienen un nivel de representatividad en el ingreso y en el gasto similar con independencia de la CCAA en la que se encuentran.

La siguiente hipótesis está relacionada con el análisis de las áreas que componen lo que hemos definido como gasto social y su análisis por tramos de población y por autonomías. Por lo tanto, si consideramos exclusivamente el índice de representatividad para el gasto en protección social por un lado (PS) y en producción de bienes públicos preferentes (PBP) por otro, los resultados obtenidos se recogen en la tabla 4.

**TABLA 4. Índice de Representatividad Municipal del Gasto Social. 2016.**

	Hasta 5.000		5.001 a 20.000		20.001 a 50.000		Más de 50.000	
	PS	PBP	PS	PBP	PS	PBP	PS	PBP
Andalucía	140,1	82,4	114,9	70,1	118	71,8	99,2	73,7
Aragón	69,1	133,8	68,6	149,3	79,3	84,1	110,4	87,7
Asturias	166,3	57,4	100,8	79,8	99	86,3	103,3	119,4
Baleares	69,7	106,9	102,9	116,2	89,8	103,2	74	87,2
Canarias	191,7	97,7	106,9	68,4	93,1	82,3	107,6	75,7
Cantabria	76,6	67,6	94,9	94,3	108,1	96,8	75	80,6
C-León	45,9	86,6	37,6	93,3	123,2	100,7	90,5	93,4
C- Mancha	122,1	92,5	123,9	86	128,5	93,1	93,5	94,2
Cataluña	53,1	135,1	75,5	142,2	99,8	132,6	129,3	143,5
Extremadura	219,2	83,7	211,2	69,9	84,6	62,8	52,6	45
Galicia	122,9	59,1	90,7	71,4	72,2	84,8	69,7	84,8
Madrid	69,6	117,9	45,2	102,1	54,2	112	93,3	97,8
Murcia	113,9	72,5	71,7	58,8	68,7	80,8	64,9	90,6
Navarra	134	151	161,2	149,7	167,9	123,6	210,9	134
País Vasco	85,8	177,6	191,9	180,6	180	192,9	160,7	172,2
Rioja	41,3	137,1	62,8	115,9	59,4	101,8	133	81,2
Valencia	60,4	101,1	77,1	92,3	88,6	94,2	70,1	87
<b>Media</b>	<b>104,8</b>	<b>103,5</b>	<b>102,2</b>	<b>102,4</b>	<b>100,8</b>	<b>100,2</b>	<b>102,2</b>	<b>96,9</b>

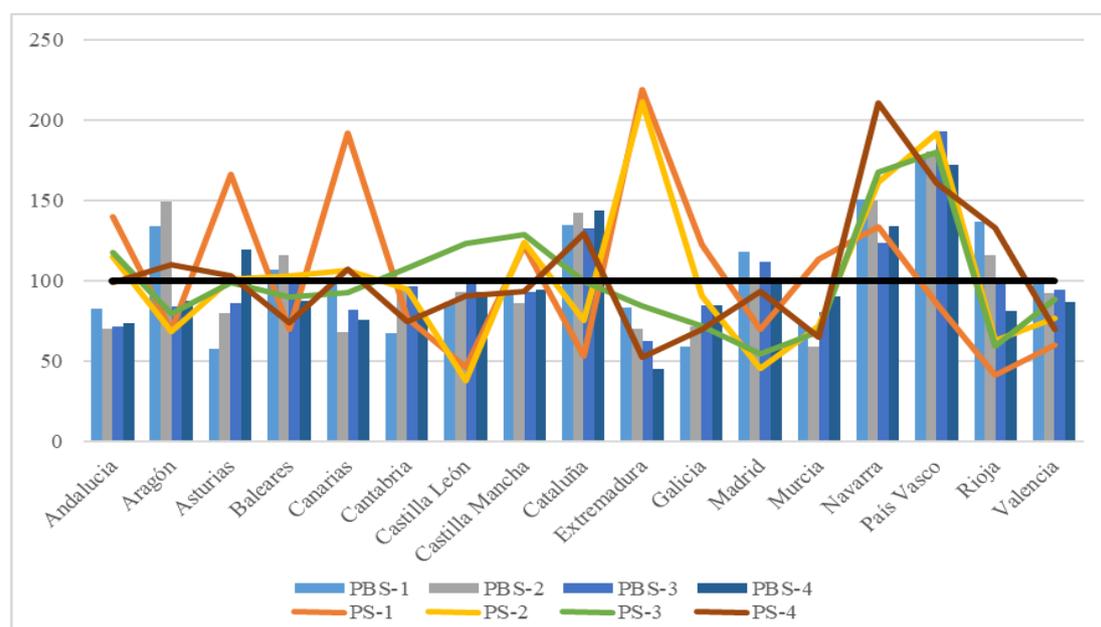
PS: Gasto en Protección Social

PBP: Gasto en Producción de bienes preferentes

Fuente: Elaboración propia a partir de MH

Cuando atendemos al gasto social, la mayoría de tramos de población están sobre-representados, excepto en el caso de los municipios de más de 50.000 habitantes con respecto al gasto en producción de bienes preferentes. Dentro del mismo tramo de población se siguen dando diferencias importantes en el índice según la autonomía. Por ejemplo, en el caso de municipios de más de 50.000 habitantes, mientras el índice de representatividad para los municipios del País Vasco en el gasto en producción de bienes preferentes es del 172,2%, en los municipios de Extremadura es de solamente del 45%. Lo mismo ocurre en el caso de analizar el gasto en actuaciones de protección y promoción social, pues mientras en los municipios entre 5.001 y 20.000 habitantes el índice de representatividad es del 211,2% para Extremadura, en el caso de Castilla - León es de solamente un 37,6%. Son diferencias muy acusadas, directamente relacionadas con las políticas públicas en unos u otros municipios. Estas divergencias se muestran visualmente en el gráfico 1.

**GRÁFICO 1. Gasto en Protección Social (PS) y en Producción de Bienes Públicos Preferentes (PBP) por tamaño del municipio. Índices de Representatividad por CCAA. 2016.**



El número-i (i=1,2,3,4) indica el tamaño del municipio (1= menor de 5.000, 2= de 5.001 a 20.000, 3=20.001 a 50.000, 4= mayor de 50.000)

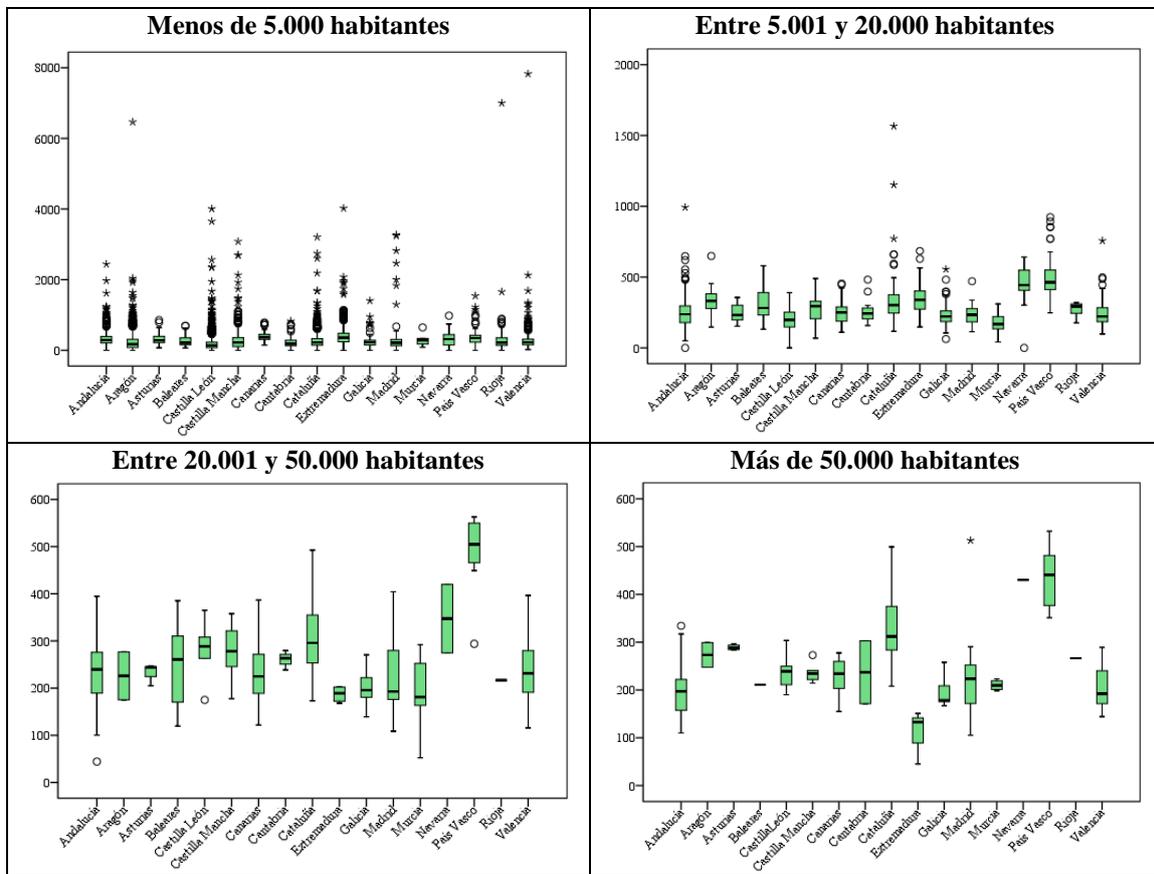
Fuente: elaboración propia a partir de datos del MH

Por lo tanto, como en el caso anterior, debemos rechazar la hipótesis planteada, en el sentido de que los municipios del mismo tamaño tendrían un nivel de representatividad en gasto en protección social y en producción de bienes públicos de carácter preferentes similar, con independencia de la CCAA en la que se encuentren, pues parece que el

hecho de pertenecer a una u otra autonomía puede tener incidencia en el índice de representatividad, tal y como manifiestan los resultados obtenidos.

Una vez puesta de manifiesto las diferencias en representatividad entre autonomías incluso dentro del mismo tramo de población, hemos procedido al análisis de la dispersión y la simetría a través de diagramas de caja-bigotes, en el caso del área de actuaciones de protección y promoción social. Los resultados obtenidos, atendiendo al grupo de población, aparecen en el gráfico 2.

**GRÁFICO 2. Boxplots del Gasto Social per cápita por tamaño de Municipio. 2016**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MH

En los municipios de menos de 5.000 habitantes se observan muchos outliers, lo que nos indica una gran dispersión de estos dentro de cada CCAA, pero entre ellas el comportamiento es más homogéneo. En algunas regiones hay municipios con un alto Gasto Social per cápita, como es el caso de Tollos en la Comunidad Valenciana o Jalón de Cameros en La Rioja.

Para los demás tamaños de municipios no existen tantos outliers como en el caso anterior, pero si se observa un comportamiento diferente entre los de cada CCAA. En general, son los municipios de Navarra y País Vasco, los que tiene un mayor Gasto Social.

Comprobada la dispersión y simetría del gasto social por autonomías y tramos de población, hemos procedido a la realización de un análisis de correlación para las variables objeto de estudio, cuyos resultados se muestran a continuación.

***b) Correlación entre las variables relacionadas con el gasto social***

En cuanto a la correlación entre las políticas integradas en el área de protección y promoción social y las políticas de producción de bienes preferentes y los ingresos y gastos municipales, hemos realizado un análisis de correlación, para verificar si se cumple la hipótesis planteada (tabla 5).

**TABLA 5. Correlación entre Ingresos, Gastos, Actuaciones de Protección Social (PS) y Producción de Bienes Preferentes (PBP). 2016.**

		Ingresos	Gastos	PS	PBP
Hasta 5.000 hab.	Ingresos	1	,908**	,180**	,377**
	Gastos	,908**	1	,200**	,412**
	PS	,180**	,200**	1	,062**
	PBP	,377**	,412**	,062**	1
5.001 a 20.000 hab.	Ingresos	1	,945**	,163**	,553**
	Gastos	,945**	1	,198**	,624**
	PS	,163**	,198**	1	0,048
	PBP	,553**	,624**	0,048	1
20.001 a 50.000 hab.	Ingresos	1	,944**	,193**	,421**
	Gastos	,944**	1	,249**	,492**
	PS	,193**	,249**	1	,171**
	PBP	,421**	,492**	,171**	1
Más de 50.000 hab.	Ingresos	1	,957**	0,16	,274**
	Gastos	,957**	1	,209*	,366**
	PS	0,16	,209*	1	,326**
	PBP	,274**	,366**	,326**	1

\* 10% \*\* 5% \*\*\*1% significatividad

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MH

En todos los tramos de población se establece una correlación muy elevada entre los ingresos y los gastos públicos y esto es normal, en tanto que los municipios ejecutan su presupuesto de gastos en atención al presupuesto de ingresos. Sin embargo, existe una

muy baja correlación entre el total de gastos de los municipios y el gasto en las dos áreas analizadas: protección y promoción social y producción de bienes preferentes, lo cual, resulta significativo, pues podríamos entender una directa relación entre el gasto total y el gasto social en atención al desarrollo de las políticas públicas tras la crisis económica para incrementar el Estado de bienestar de los ciudadanos. En efecto, existe alguna correlación significativa débil entre el gasto per cápita en Productos de bienes preferentes y el gasto per cápita en Protección social. Esto se nota en los municipios de mayor tamaño. Si se agregan los gastos por CCAA la correlación se llega a duplicar. Realizado este estudio por CCAA el resultado es todavía más insignificante. Por lo tanto, la hipótesis planteada se cumple, en tanto que no existe correlación significativa entre las variables analizadas.

Derivado del análisis realizado también para las variables gasto e ingreso total, para el tamaño 1 (municipios de menos de 5.000 habitantes) la correlación con respecto a los ingresos es muy baja (0,377) y también lo es con respecto a los gastos (0,412) Por lo tanto, no podemos afirmar que los municipios pequeños su gasto total esté correlacionado con el gasto en protección y promoción social ni tampoco en producción de bienes públicos preferentes.

Es muy baja la correlación entre el gasto total y el gasto en actuaciones de protección y promoción social, lo que resulta llamativo, pues podríamos esperar una relación entre ambas variables. Sin embargo, para todos los tramos de población resulta muy baja, siendo el coeficiente de correlación de 0,2 para los municipios más pequeños y valores similares para el resto de grupos analizados. Por lo tanto, generalizadamente, no existe correlación significativa entre el gasto total y el gasto en protección en bienes y servicios.

Por otro lado, podría plantearse que existiera correlación entre los ingresos y los gastos en actuaciones de protección social y a mayores ingresos per cápita, mayor gasto en protección social; sin embargo, también encontramos una correlación muy baja y en este caso, el coeficiente de correlación entre ambas variables, ni siquiera llega a 0,2 en ninguno de los tramos de población analizados.

En el caso del gasto en producción de bienes preferentes, los coeficientes de correlación obtenidos son más elevados y, además, hay diferencias entre municipios según población. Así, para los municipios de menos de 5.000 habitantes el coeficiente

de correlación del gasto en producción de bienes preferentes con respecto al total de gastos es de 0,412, mientras que para los municipios entre 5.001 y 20.000 habitantes el coeficiente es 0,624, el más alto de todos los tramos de población analizados. Esta situación también se mantiene con respecto a los ingresos totales.

Por lo tanto, el gasto en producción de bienes preferentes presenta mayor correlación con respecto al gasto total y al ingreso total que el gasto en actuaciones de protección y promoción social y entre grupos de municipios según tamaño de población también se observan diferencias. En cualquier caso, los valores no son muy elevados, lo que nos da una idea de la escasa correlación entre el gasto social, el gasto total y el ingreso total de los municipios españoles. No obstante, al existir mayor correlación entre el gasto total y el gasto en producción de bienes preferentes podríamos considerar que los municipios, ante el nivel de gasto público que pueden realizar según sus ingresos, priorizan el gasto en sanidad, educación, cultura, ocio y tiempo libre, deporte, antes que las políticas de actuación y promoción social relacionadas con gasto en asistencia social, género, o reinserción social, así como las relativas al fomento del empleo. –No obstante, esta reflexión necesitaría de un mayor desarrollo de trabajos futuros relacionados con esta materia que analizaran el problema con mayor nivel de desagregación del que hemos podido disponer en este trabajo y centrándose, por ejemplo, en un determinado tramo de población y en ciertas autonomías, lo cual nos planteamos en desarrollos futuros acerca de esta materia.

## **5. Conclusiones y Limitaciones**

Las políticas relacionadas con el gasto social son imprescindibles para la evolución hacia un mayor y mejor Estado del bienestar, máxime si ha habido una crisis económica que suelen afectar a los colectivos más vulnerables. En ese sentido, el Estado y, principalmente, las autonomías realizan la mayor parte del gasto social, aunque las Haciendas Locales también llevan a cabo sus políticas públicas en este sentido. En efecto, es en los momentos de dificultades económicas cuando este gasto social puede tener mayor importancia para los ciudadanos y más incidencia en su bienestar. Por ello, el objetivo de este trabajo es el análisis de la relación entre el ingreso y el gasto público per cápita de los municipios españoles y el gasto social para comprobar si existe o no heterogeneidad en los distintos municipios atendiendo a su tamaño y entre las distintas CCAA, así como comprobar la relación existente entre las variables consideradas.

Para ello, hemos definido en gasto social como la suma de dos áreas de gasto - actuaciones de protección y promoción social y producción de bienes públicos preferentes -, y hemos realizado un análisis de representatividad y un análisis de correlación entre las variables observadas.

Mediante el análisis de representatividad hemos podido comprobar cómo la pertenencia a una u otra autonomía presenta diferencias en cuanto a los municipios, aunque estén dentro del mismo tramo de población, lo que supone representatividades muy diferentes entre unos casos u otro. Esto puede estar relacionado con las políticas autonómicas municipales, el grado de desarrollo municipal, o bien el tramo de población en el cual se encuentre el municipio. Por tanto, los resultados obtenidos nos han llevado a rechazar la hipótesis planteada, en tanto que los municipios del mismo tamaño no tienen un nivel de representatividad en el ingreso y en el gasto similar con independencia de la CCAA a la que pertenezca. Esta situación se repite cuando las variables son el gasto en protección y promoción social y en producción de bienes preferentes, pues podríamos pensar que los municipios del mismo tamaño tendrían un nivel de representatividad en gasto en protección social y en producción de bienes públicos de carácter preferentes similar, con independencia de la CCAA, pero parece que el hecho de pertenecer a una u otra autonomía puede tener incidencia en el índice de representatividad, tal y como manifiestan los resultados obtenidos. Estos resultados deben ser analizados con mayor detenimiento y mayor nivel de desagregación en trabajos futuros.

En cuanto al análisis de correlación realizado, de los datos analizados y los resultados obtenidos, no podemos afirmar que los municipios pequeños su gasto total esté correlacionado con el gasto en protección y promoción social ni tampoco en producción de bienes públicos preferentes y lo mismo ocurre en los diferentes tramos de población, puesto que la correlación obtenida no es significativa. Por lo tanto, generalizadamente, no existe correlación significativa entre el gasto total y el gasto en protección en bienes y servicios.

Podría plantearse que existiera correlación entre los ingresos y los gastos en actuaciones de protección social y a mayores ingresos per cápita, mayor gasto en protección social; sin embargo, tampoco existe correlación entre los ingresos per cápita y el gasto social, en ninguno de los tramos de población analizados.

El área de gasto de producción de bienes preferentes presenta mayor correlación con respecto al gasto total y al ingreso total que el gasto en actuaciones de protección y promoción social y entre grupos de municipios según tamaño de población también se observan diferencias. Los valores de las correlaciones obtenidas no son muy elevados, lo que nos da una idea de la escasa correlación entre el gasto social, el gasto total y el ingreso total de los municipios españoles. No obstante, al existir mayor correlación entre el gasto total y el gasto en producción de bienes preferentes podríamos considerar que los municipios, ante un determinado nivel de gasto público, priorizan el gasto en sanidad, educación, cultura, ocio y tiempo libre, deporte, antes que las políticas de actuación y promoción social relacionadas con gasto en asistencia social, género, o reinserción social o las relativas al fomento del empleo. No obstante, necesitaríamos un mayor desarrollo de esta idea en trabajos futuros en los cuales se abordase el análisis de estas dos áreas de gasto con datos acerca de las diferentes políticas de gasto y quizás considerando otras variables como pueden ser, por ejemplo, el partido político gobernante o las transferencias intergubernamentales, principalmente las procedentes de las autonomías. En cualquier caso, queda de manifiesto, una vez más, la heterogeneidad municipal y la necesidad de abordar esta cuestión en el marco de un nuevo modelo de financiación local.

## **6. Bibliografía**

- Angoitia, M. (2005): "Competencias y presupuesto de gastos de los municipios", *Papeles y memorias de la Real academia de Ciencias Morales y políticas*, XIII, p.110-129.
- Beteta, A. (2002): "Problemas actuales de las haciendas locales", *Papeles de Economía Española*, 92, p. 94-100.
- Forcadell, X. (2015): "Balance de la reforma del régimen local en España un año después: ideas clave", *Revista Democracia y Gobierno Local*, 28, p.5-10.
- King, D.N. (1988): *La economía de los gobiernos multinivel*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- López Laborda, J. y Salas, V. (2002): "Financiación de servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda", *Revista de Economía Aplicada*, X(28), p. 121-150.

- Pedraja, F. y Suárez, J. (2004): “El gasto municipal en España y su financiación: un balance”, en *El Gasto Público en la Democracia. Estudios en el XXV aniversario de la Constitución Española de 1978*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, p. 111-151.
- Portillo, M. J. (2016): “Crisis económica y ayuntamientos españoles: Un análisis según la población a través de indicadores presupuestarios”, *Revista de Estudios Regionales*, 107, p. 213-237.
- Portillo, M. J. y Lafuente, M. (2018): “Las actuaciones de servicios sociales y promoción social de los Ayuntamientos durante la crisis económica y su evolución (2001-2016)”, *XLIV Reunión de Estudios Regionales, International Conference on Regional Science*. Valencia.
- Suarez, J. y Fernández, R. (2012): “Impactos de la crisis sobre la hacienda local española: datos y retos básicos”; en: Portillo, M. J. y Merino, V.: *Crisis económica y entidades locales*. Valladolid. Lex Nova. p. 59-92.
- Vallés, J. y Zárata. A. (2013): “Municipios de montaña y disparidades en las necesidades de financiación de los servicios públicos locales”, *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, nº 14, p. 7-34.
- Zafra, M. (2008): “Autonomía Local: Competencias propias y financiación incondicionada”, *Papeles de Economía Española*, 115, p. 2-27.