



COMUNICACIÓN

**Título: LAS ACTUACIONES DE SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL
DE LOS AYUNTAMIENTOS DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA Y SU
EVOLUCIÓN (2010-2016)**

**María José Portillo Navarro. Dpto CCPP, Ant. Social y Hacienda Pública.
Universidad de Murcia. portillo@um.es**

**Matilde Lafuente Lechuga. Dpto de Métodos Cuantitativos para la Economía.
Universidad de Murcia. mati@um.es**

**AREA TEMÁTICA 14: POLÍTICAS REGIONALES, POLÍTICAS URBANAS Y
GOBERNANZA**

Resumen: Las Haciendas Locales han evolucionado en los últimos años, mejorando su situación tras la crisis económica sufrida. Ello ha supuesto el desarrollo de determinadas políticas de gasto público que hemos caracterizado en este trabajo, atendiendo a las principales áreas de gasto, comprobando cómo existen diferencias importantes en cuanto al desarrollo de las áreas de gasto integradas en la clasificación por programas según tramos de población de los municipios y también en el caso de las políticas de gasto del área de actuaciones de servicios sociales y promoción social, comprobando cómo, tras la crisis económica, los municipios no han realizado un gasto por habitante homogéneo a lo largo de los años analizados, pudiendo comprobar el desarrollo de líneas de actuación diferentes entre ellos cuando consideramos el tamaño del municipio.

Palabras Clave: presupuesto local, clasificación por programas, gasto local, tamaño del municipio

Clasificación JEL: H20, H70, K34, M40

1. Introducción

El análisis de la cuestión local se ha abordado en numerosas ocasiones, (Castells, 2002; Poveda y Sánchez, 2002; Suárez, 2005, Suárez y Fernández, 2012, por citar algunos ejemplos) mostrando la insuficiencia de la Hacienda Local y su dependencia de los recursos provenientes de otras instancias supramunicipales, tales como las Comunidades Autónomas o el Estado (Portillo, 2018). Ello ha supuesto que los problemas relacionados con la Hacienda local, sus competencias y su financiación hayan sido objeto de modificaciones legislativas importantes en los últimos años, derivados principalmente de la crisis económica y sus consecuencias.

Por otro lado, el desarrollo del Estado autonómico, supuso la aparición de diversos problemas generados como consecuencia de la escasa definición, en algunos casos, de las competencias para la prestación de servicios, lo cual derivó en la asunción por parte de las entidades locales de la prestación de algunos de estos servicios sin contar con financiación especial del Estado o de las Comunidades autónomas, lo cual supuso el crecimiento de los gastos impropios o no obligatorios, (Suárez, 2007; Tránchez et al, 2011, lo cual se intentó resolver mediante la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, con resultados desiguales (Forcadell, 2015).

En este contexto, la evolución de las cifras presupuestarias durante los años de crisis económica no ha sido igual en todos los Ayuntamientos. Así, algunos municipios han estado en situaciones extremadamente complicadas mientras que otros se han encontrado con situaciones menos adversas. Esto tienen que ver, entre otros factores, con la situación presupuestaria local antes de la crisis - es decir, el mayor o menor saneamiento previo de las cuentas públicas -, con la gestión de la crisis y con el tamaño del municipio, pues el coste de la prestación del servicio público municipal está relacionado, entre otros factores, con la mayor o menor población y la obligatoriedad o no en la prestación de los mencionados servicios (Suárez, 2007; Tránchez, et. al, 2011).

Los recursos que se obtienen por parte de las entidades locales para la realización de políticas públicas ocupan un lugar primordial en la elaboración del presupuesto, y, en este sentido, el ingreso local – y en especial el proveniente de los tributos – ha sido analizado en numerosos trabajos (por ejemplo, Portillo, 2018; Castells, 2002; Poveda y

Sánchez, 2002). Sin embargo, el gasto local ha sido menos abordado y, en especial, el gasto en actuaciones de protección y promoción social.

Por ello, el objetivo de este trabajo es analizar algunos de los factores explicativos de la variación del gasto local tras la crisis económica, considerando los diferentes tipos de gasto en atención a la clasificación por programas y considerando el tamaño del municipio según tramos de población.

En este sentido, esperamos que, tras la crisis económica, los Ayuntamientos españoles hayan optado por aumentar los recursos dedicados a las actuaciones de protección y promoción social, principalmente aquellos con mayor población en tanto que podrían incorporar colectivos más desfavorecidos. Asimismo, esperamos comprobar la existencia o no de diferencias por tramos de población en cuanto a la realización de una u otra política de gasto público.

Para ello, este trabajo se estructura del siguiente modo. En primer lugar, realizamos una breve revisión de la evolución del gasto local y su evolución tras la crisis económica. En segundo lugar, nos ocupamos de la clasificación por programas, el análisis de las áreas y las políticas de gasto y su participación. En tercer lugar, analizamos la evolución del gasto por habitante por áreas de gasto y tramos de población, para continuar con un estudio más detallado de las políticas de gasto relacionadas con las actuaciones de servicios sociales y promoción social de los Ayuntamientos españoles. Por último, finalizamos con una serie de conclusiones acerca del trabajo realizado.

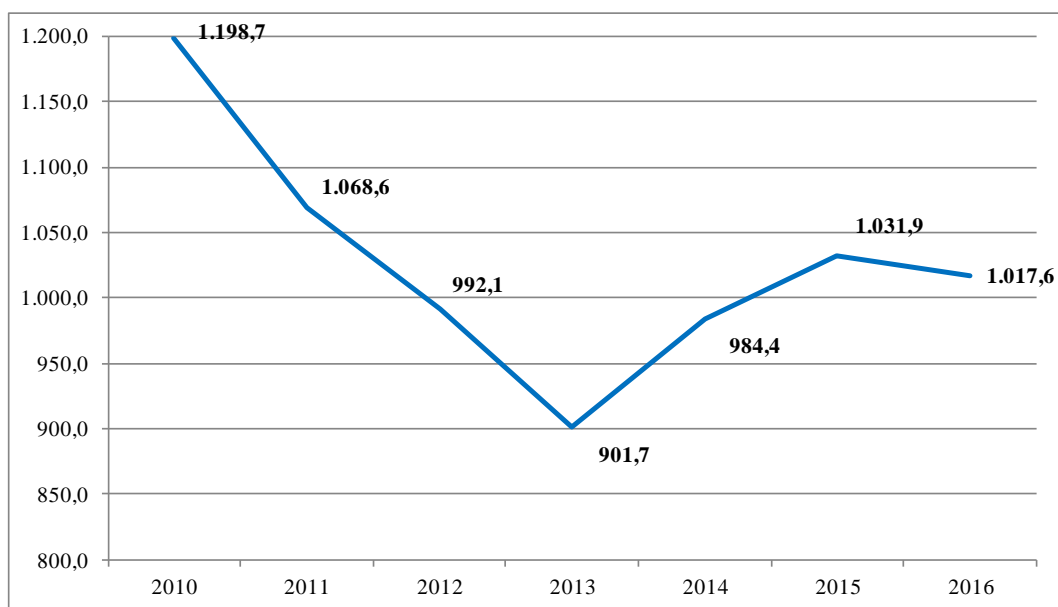
2. La evolución del presupuesto municipal en el período 2010-2016.

Antes de iniciar el estudio del sistema de financiación municipal, debemos atender a una cuestión previa y es la relativa al tamaño de los municipios en España. En 2015, en España, existían 8.120 Ayuntamientos (y dos ciudades autónomas), de los cuales, según datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el 83,99% tienen menos de 5.000 habitantes y agrupan al 12,56% de la población. Mientras, los municipios de más de 1.000.000 de habitantes (Madrid y Barcelona) agrupan al 10,18% de los habitantes. Estas diferencias, debido a la heterogeneidad de los Ayuntamientos referidas al tamaño, suponen variaciones importantes las variables sociodemográficas, y una situación que es necesario contemplar, en tanto que la normativa es aplicable, en numerosas ocasiones, a todos ellos, mientras que los medios de unos u otros municipios

son bien diferentes, lo cual es una cuestión a resolver sobre la que se han realizado diferentes propuestas (Caramés, 2005; Suárez y Fernández, 2012; Suárez et al, 2008). Esta situación de gran heterogeneidad, también puede afectar al desarrollo presupuestario, junto con otros factores de interés.

En este sentido, la evolución del gasto total por habitante a lo largo del período (gráfico 1) refleja claramente la evolución del gasto local y su relación con la situación económica y presupuestaria que han atravesado los Ayuntamientos en los últimos años. Así, hasta 2013 se reduce el gasto por habitante en 297,1 euros y, a partir de ese año, la situación mejora hasta 2015 que, sin volver a los niveles de partida, se incrementa el dato en 130,2 euros por habitante con respecto al valor mínimo obtenido en 2013.

GRÁFICO 1. Evolución De Gasto Por Habitante. Ayuntamientos. Obligaciones Reconocidas. 2010-2016. Euros.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MH y del INE

En este marco, resulta de gran interés conocer qué tipo de gastos han realizado los municipios y su evolución en este período y, para ello, resulta necesario analizar la clasificación por programas del presupuesto local y a ello nos dedicamos a continuación.

3. Las políticas de gasto público local atendiendo a la clasificación funcional del presupuesto

La Ley reguladora de Haciendas Locales – aprobada mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo – establece cuál debe ser el contenido de los presupuestos locales

y, en concreto, la estructura de los estados de gastos e ingresos que será establecida con carácter general por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, si bien las entidades locales pueden clasificar los gastos e ingresos teniendo en cuenta su propia estructura. En concreto, los estados de gastos deberán aplicar las clasificaciones por programas y la económica.

En concreto, en el caso de la clasificación por programas, deben constar los niveles siguientes: 1º) referido al área de gasto, 2º) política de gasto, 3º) grupos de programas, que se subdividirán en programas.

Por su parte, la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre - modificada por la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo - aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales y establece que los estados de gastos de las entidades locales se pueden clasificar, opcionalmente, también por unidades orgánicas.

En el caso de la clasificación por programas, los créditos se ordenan según su finalidad y los objetivos a conseguir según la clasificación realizada por áreas de gasto, políticas de gasto, grupos de programas y programas (a su vez, estos últimos se pueden desarrollar en subprogramas). La estructura creada puede ser abierta a partir del nivel de programas y subprogramas que el ente local pueda considerar necesario.

En atención a esta clasificación, se distinguen las áreas y políticas de gasto de la tabla 1. Estas áreas y políticas de gasto tienen una mayor o menor participación atendiendo a las necesidades de gasto del ente local. En este sentido, la participación de las diferentes áreas de gasto en el Presupuesto de 2010 y de 2016 se muestran en el gráfico 2. La serie utilizada parte de 2010 debido a que la Orden EHA/3565/2008 resulta aplicable a partir del presupuesto de este año, de este modo tenemos cifras homogéneas. Finaliza en 2016 porque es el último año con datos disponibles.

Las cifras utilizadas corresponden a la liquidación del Presupuesto de las Entidades Locales facilitadas por el Ministerio de Hacienda. Estas cifras reflejan el reconocimiento de las obligaciones de pago de carácter presupuestario con diferencias, en ocasiones, importantes, con respecto al presupuesto inicial.

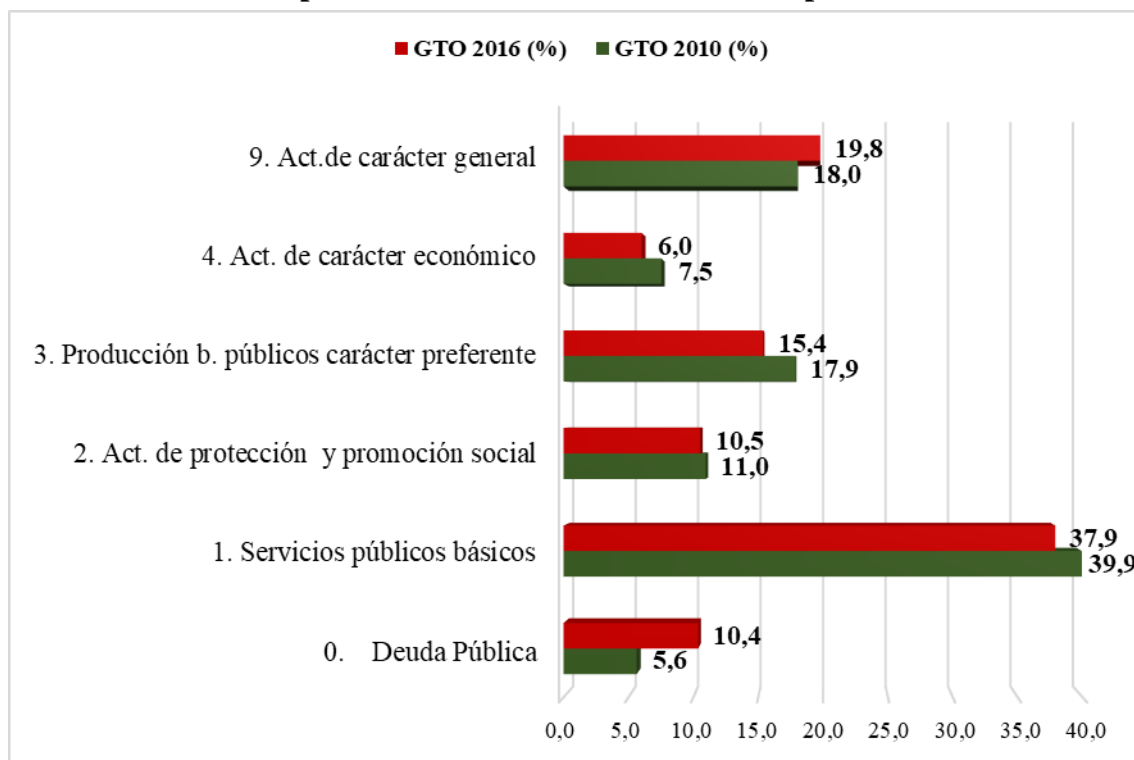
TABLA 1. Presupuesto de Gastos de las Entidades Locales. Clasificación por Programas.

AREA DE GASTO	POLÍTICA DE GASTO
0. Deuda Pública	0. Deuda Pública
1. Servicios públicos básicos	13. Seguridad y movilidad ciudadana
	15. Vivienda y urbanismo
	16. Bienestar comunitario
	17. Medio ambiente
2. Actuaciones de protección y promoción social	21. Pensiones
	22. Otras prestaciones económicas a favor de empleados
	23. Servicios Sociales y promoción social
	24. Fomento del Empleo
3. Producción bienes públicos de carácter preferente	31. Sanidad
	32. Educación
	33. Cultura
	34. Deporte
4. Actuaciones de carácter económico	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
5. Actuaciones de carácter general	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

Tanto al principio como al final de período, la principal área de gasto es la relativa a los servicios públicos básicos, que reduce su participación entre 2010 y 2016, mientras que el Área 9 (actuaciones de carácter general) y 0 (Deuda Pública) se incrementan.

GRÁFICO 2. Participación de Áreas de Gasto en el Presupuesto Local. 2010-2016



Fuente: elaboración propia a partir de MH

Estas áreas de gasto engloban los siguientes contenidos:

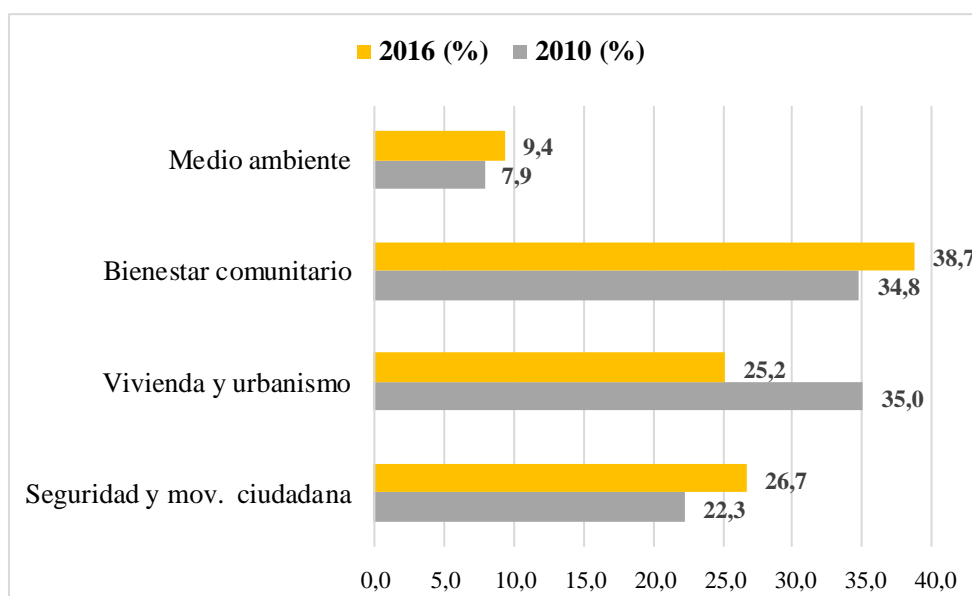
0. *Deuda Pública*. Se incluyen los gastos de intereses y de amortización de la deuda pública, así como las operaciones financieras de naturaleza análoga, excluyendo los gastos que pueda ocasionar la formalización de las mismas.

Por tanto, se imputan a esta área los gastos destinados a atender la carga financiera de la Entidad local - tanto en lo referido a la amortización como a los intereses - derivados de las operaciones de crédito contratadas. Los gastos de formalización de los correspondientes contratos se llevarán a la política de gasto 93, que incluye un grupo de programas relacionado con la gestión de la deuda y de la tesorería.

1. *Servicios públicos básicos*. Se incorporan todos aquellos gastos que se origina como consecuencia de la prestación de los servicios públicos básicos que, con carácter obligatorio, deben prestar los municipios, por sí o asociados, según dispone la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las bases de régimen local. Esta establece que todos los municipios deben prestar una serie de servicios (tales como 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) y en función de la población, también deben

prestar otra serie de servicios adicionales. En esta área, se incluyen cuatro políticas de gasto: a) seguridad y movilidad ciudadana, así como aquellos que tenga que realizar la Entidad local para colaborar con el Estado o la Comunidad Autónoma relacionados con esta materia, b) vivienda y urbanismo, incluyendo los gastos de construcción, mejora y conservación de viviendas y albergues, incluida la adquisición de terrenos; los derivados del planeamiento y régimen urbanístico del suelo, así como las ayudas que posibilitan el acceso a la vivienda en cualquier régimen, c) bienestar comunitario, incluyendo aquellos gastos relativos a actuaciones y servicios cuya finalidad es la mejora de la calidad de vida en general, tales como servicios de alcantarillado, suministro de agua potable, recogida y eliminación de basuras entre otros, y d) medio ambiente, que incorpora aquellos gastos relativos a la protección y mejora del medio ambiente, tales como repoblación forestal, deslindes o mantenimiento de playas por citar algunos ejemplos.

GRÁFICO 3. Participación de las Políticas de Gasto en el Área de Servicios Públicos Básicos. 2010-2016.

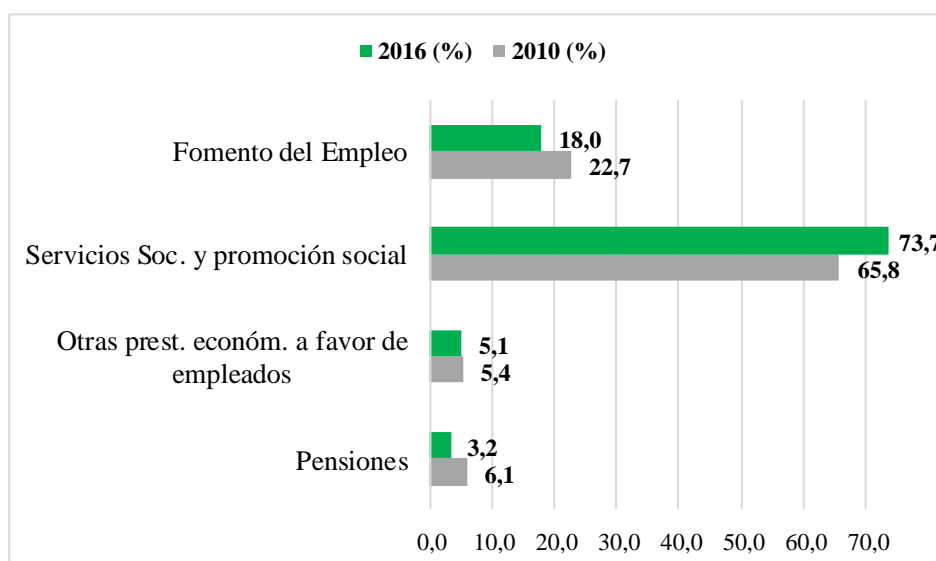


Fuente: elaboración propia a partir de MH

De las políticas de gasto que se integran en esta área (gráfico 3), las de mayor participación para los municipios son las relacionadas con bienestar comunitario, y vivienda y urbanismo y ambas presentan signos opuestos en cuanto a su evolución. La política de bienestar comunitario ha ampliado su participación a lo largo del período 2010-2016, mientras que la relacionada con vivienda y urbanismo la ha reducido considerablemente.

2. *Actuaciones de protección y promoción social.* Se incluyen los gastos y transferencias que constituyen el régimen de previsión, incluyendo las políticas de gasto: 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, 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 (gráfico 4).

GRÁFICO 4. Participación de las Políticas de Gasto en el Área de Actuaciones de Protección y Promoción Social. 2010 y 2016.



Fuente: elaboración propia a partir de MH

3. *Producción bienes públicos de carácter preferente.* Esta área de gasto incorpora las políticas de gasto que realiza la entidad local en relación con la sanidad, educación,

cultura, ocio y tiempo libre, deporte, y, en general, todos aquellos tendentes a la elevación o mejora de la calidad de vida.

En la política de gasto de sanidad, la entidad local realiza 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.

En la política de educación, 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.

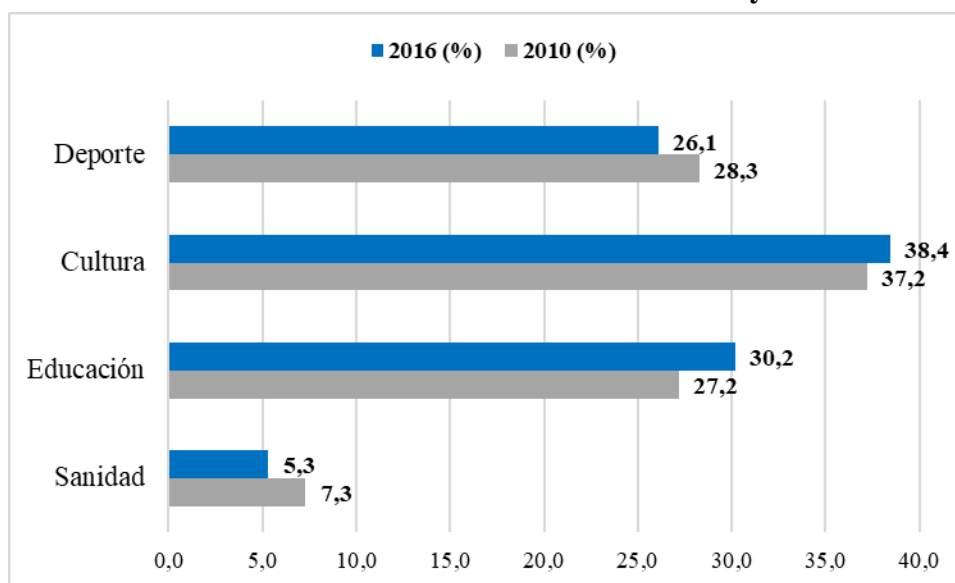
En la política de gasto de cultura, encontramos los gastos de creación, conservación y funcionamiento de los edificios destinados a bibliotecas, museos, archivos, casas de la cultura, actividades culturales, de esparcimiento y tiempo libre como hogares del jubilado o casas de la juventud; salas de exposiciones, 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.

Por último, la política de gasto de deporte 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.

La mayor parte del gasto (gráfico 5) se dedica a cultura y educación y ambas políticas de gasto han aumentado su participación a lo largo de los años analizados.

GRÁFICO 5. Participación de las Políticas de Gasto en el Área de Actuaciones de Carácter General. 2010 y 2016.



Fuente: elaboración propia a partir de MH.

4. *Actuaciones de carácter económico.* Se integran los gastos de actividades, servicios y transferencias que tienden a desarrollar el potencial de los distintos sectores de la actividad económica, así como los relacionados con infraestructuras básicas y de transportes, infraestructuras agrarias, comunicaciones, así como investigación, desarrollo e innovación. Incluye las políticas de gasto de: a) agricultura, ganadería y pesca, b) industria y energía, c) comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas, d) transporte público, e) infraestructuras, f) investigación, desarrollo e innovación y g) otras actuaciones de carácter económico.

La política de agricultura comprende los gastos de toda índole destinados a la mejora, fomento y ordenación de las actividades agrícolas, ganaderas y piscícolas, mientras que la política de gasto de industria y energía incorpora los gastos de todo tipo destinados a la promoción, apoyo y desarrollo de la industria en el ámbito de acción del ente local. En el caso de la política de comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas, se incluyen los gastos de cualquier naturaleza de los servicios del ente local relacionados con el comercio o la actividad comercial, así como los gastos de cualquier naturaleza asociados al desarrollo y fomento del turismo, tanto en

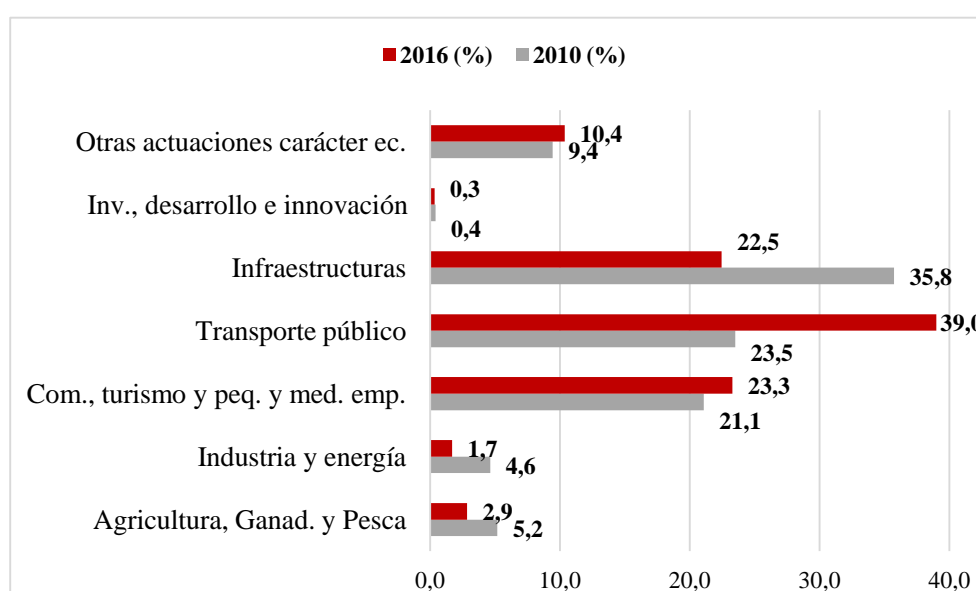
el caso de transferencias a otras entidades públicas o privadas como los gastos destinados al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

La política de transporte público incluye los gastos a cargo de las entidades locales destinados al mantenimiento, desarrollo y financiación del servicio de transporte público y la política de infraestructuras incluye gastos tendentes a la creación, mejora y mantenimiento de las infraestructuras básicas que no se hayan incluido en las políticas de gasto vistas con anterioridad.

Por último, la política de gasto de investigación, desarrollo e innovación comprende los destinados a la investigación básica y aplicada, incluso las transferencias a otros agentes, así como los gastos relativos a actividades dirigidas al fomento de los conocimientos científicos puros y aquellos con objetivos prácticos, específicos o concretos y que no puedan aplicarse a ninguna otra política de gasto.

Como puede apreciarse en el gráfico 6, algunas políticas de gasto tienen un papel testimonial, como en el caso de la investigación, desarrollo e innovación, siendo en 2016 el transporte público el de mayor participación. Resulta destacable la pérdida de participación de la política de infraestructuras ha reducido significativamente su importancia desde el principio hasta el final del período.

GRÁFICO 6. Participación de las Políticas de Gasto en el Área de Actuaciones de Carácter Económico. 2010 y 2016.



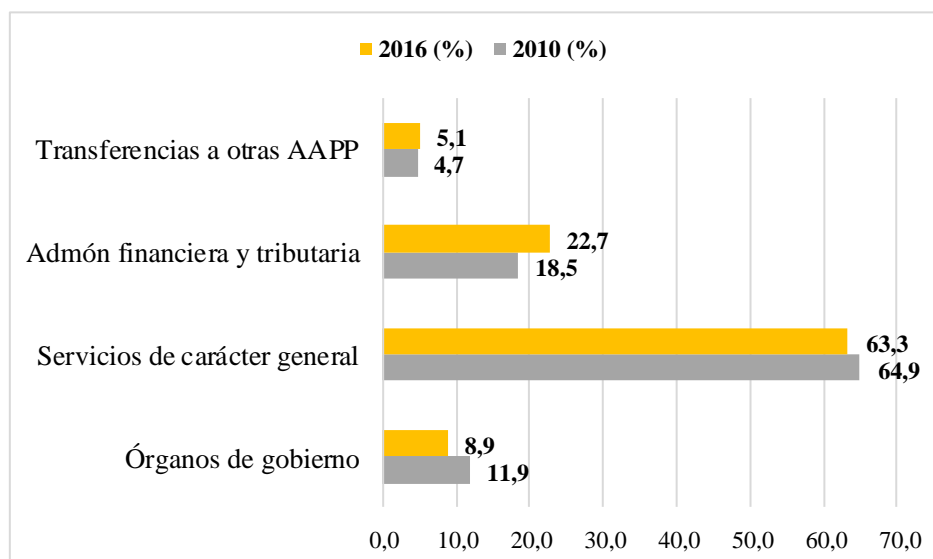
Fuente: elaboración propia a partir de MH

9. *Actuaciones de carácter general.* Está constituida por los gastos relativos a actividades que afecten, con carácter general, al ente local, y que consistan en el

ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo y de soporte lógico y técnico a toda la organización, así como aquellos gastos generales que no puedan ser imputados ni aplicados directamente a otra área. Incorpora las políticas de gasto de: a) órganos de gobierno, relativos a la constitución y funcionamiento de los órganos de gobierno del ente local y de representación de los mismos, tales como asignaciones e indemnizaciones al Presidente y miembros de la corporación de dietas y gastos de viaje de naturaleza análoga, b) servicios de carácter general, incorporando los gastos de los servicios que sirven o apoyan a todos los demás del ente local, tales como los de oficina y dependencias generales. Coordinación y control general, racionalización y mecanización o atención y participación ciudadana, c) Administración financiera y tributaria, que incluye los gastos relacionados con los servicios de economía, hacienda, planificación, presupuestos y fiscalidad, así como control interno y contabilidad de cuentas. También incluye los gastos referentes a la construcción, mejora y conservación, incluida la adquisición de terrenos, de edificios oficiales de uso múltiple, d) Transferencias a otras AAPP del ente local: al Estado o a otras CC AA.

La principal política de gasto en esta área (gráfico 7) es la relativa a los servicios de carácter general:

GRÁFICO 7. Participación de las Políticas de Gasto en el Área de Actuaciones de Carácter General. 2010 y 2016.



Fuente: elaboración propia a partir del MH

Revisadas las diferentes áreas de gasto y el peso de cada una de las políticas de gasto y su evolución, es interesante conocer si todos los municipios han desarrollado de manera

similar sus políticas de gasto o, por el contrario, existen diferencias en atención al grupo de población en el que se encuentran. En efecto, existe cierta controversia en cuanto a la influencia del tamaño del municipio y su influencia en el desarrollo de las políticas de gasto (Angoitia, 2005). Por ello, esta visión general de las áreas y políticas de gasto debe ser analizada en términos de municipios y tramos de población de los mismos, en tanto que pueden existir diferencias importantes en atención al tamaño de ellos, de lo cual nos ocupamos a continuación.

4. El tamaño como factor determinante del gasto social

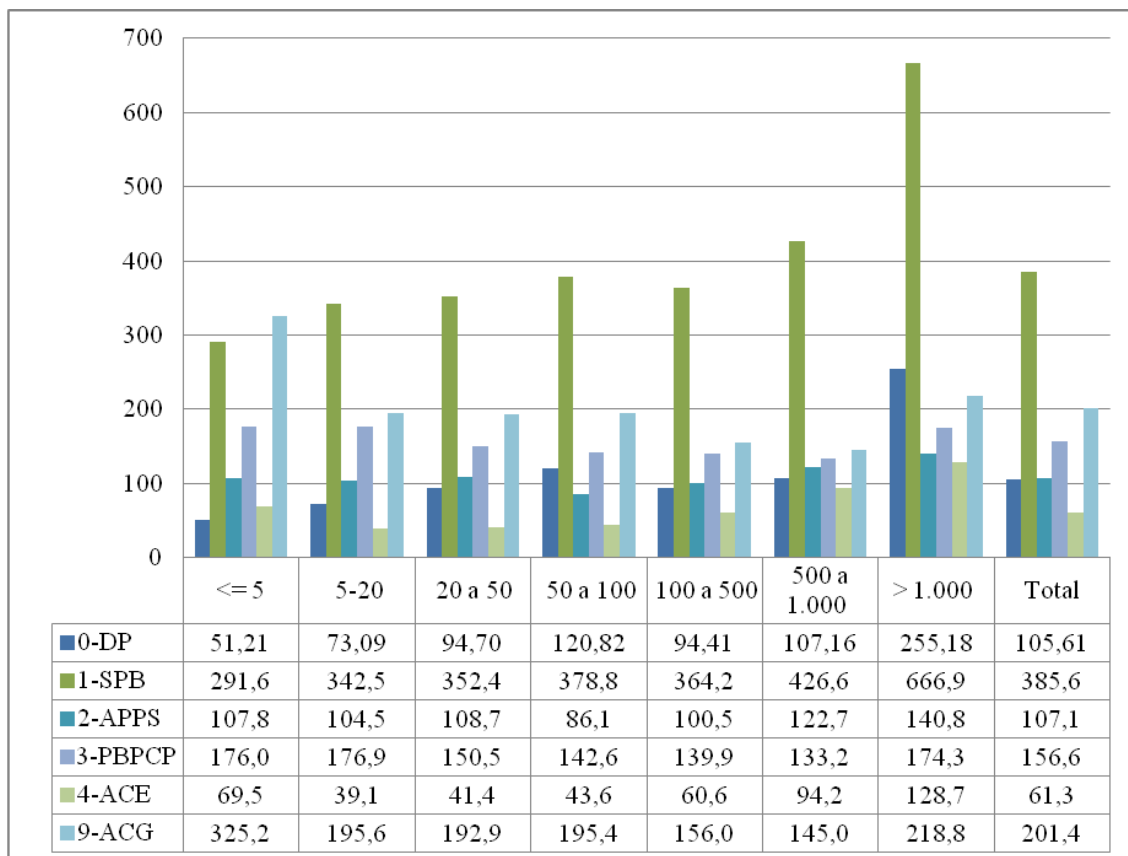
El tamaño del municipio es un elemento importante en la configuración actual de las haciendas locales. La existencia de un gran número de ellos muy pequeños es uno de los problemas de los que adolece el sector local. En efecto, el 83,99% de los municipios españoles tienen menos de 5.000 habitantes y 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), relacionada con las competencias que tienen atribuidas por la Ley de bases de régimen local, en cuanto a la prestación de servicios y que varían según el tamaño de los mismos. En la actualidad, los municipios, según el tamaño deben prestar una serie de servicios de manera obligatoria y, si desean prestar otros servicios, pueden hacerlo si se encuentran en situación de equilibrio presupuestario.

Las diferencias entre municipios quedan claramente reflejadas y así, en los municipios pequeños (gráficos), son las actuaciones de carácter general las de mayor gasto por habitante, mientras que en el resto, los servicios públicos básicos son los que presentan un mayor gasto por habitante. También en este caso, las diferencias son significativas y así, mientras en los municipios de más de 1.000.000 de habitantes el gasto por habitante alcanza 666,9 euros, en los de menos de 5.000 habitantes, esta cifra fue de 291,6 euros, una diferencia de 375,3 euros por habitante.

En este contexto, el Área de Protección y Promoción Social se ocupa de la cobertura de determinadas situaciones de carácter social, cuyo conocimiento y evolución durante la crisis puede tener interés para una mayor caracterización de la política pública local de

carácter social y, por ello, nos ocuparemos especialmente de su situación durante el período analizado.

GRÁFICO 8. Gasto Local por Habitante por Áreas de Gasto y por Tramos De Población. 2016. Euros



0-DP: Área 0. Deuda Pública/ 1-SPB: Area 1. Servicios Públicos Básicos/ 2-APPS: Área de Protección y Promoción Social / 3-PBPCP: Producción de Bienes Públicos de carácter preferente / 4-ACE: Actuaciones de carácter económico / 9-ACG: Actuaciones de carácter general

Habitantes en miles

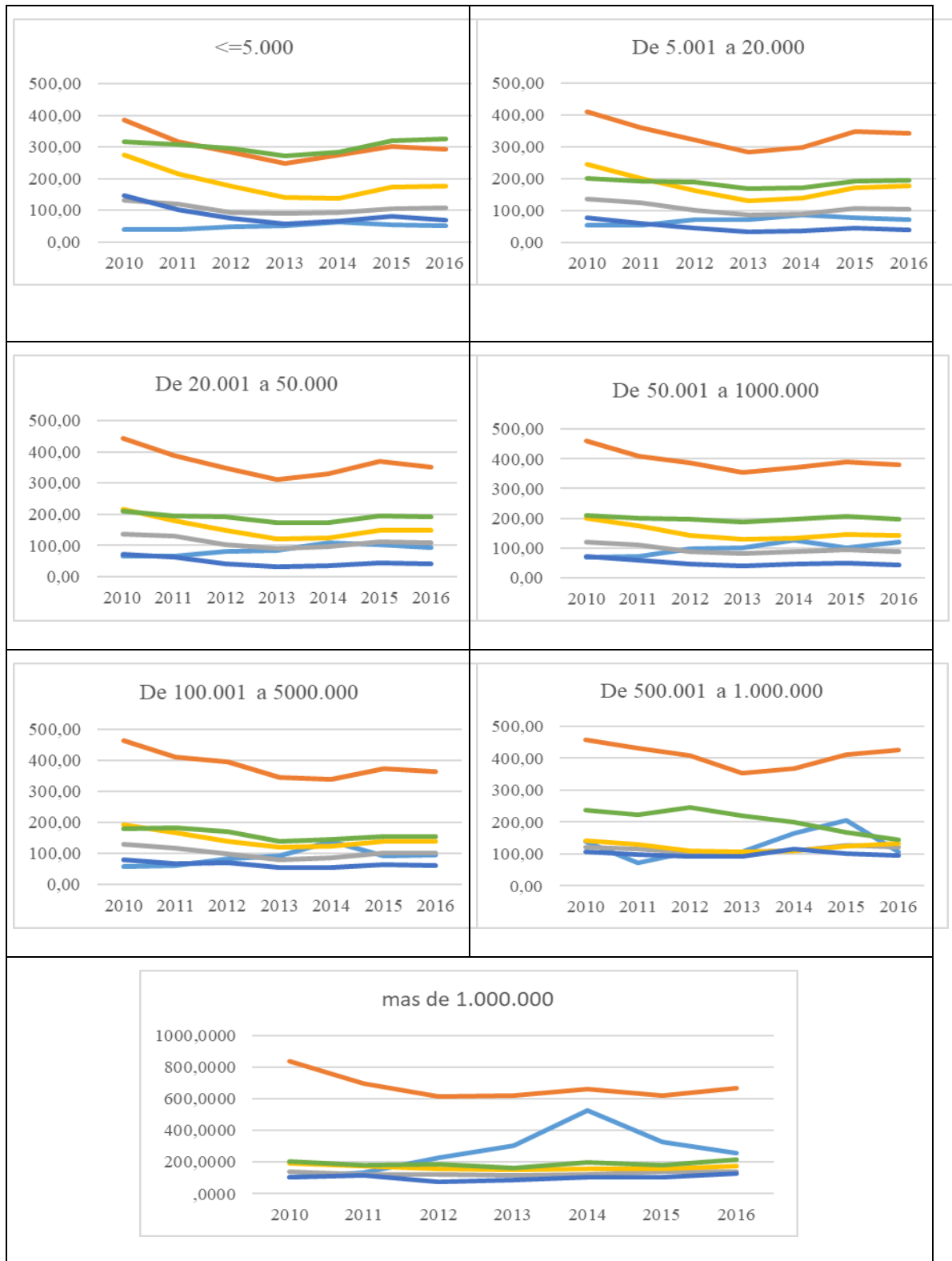
Fuente: elaboración propia a partir de MH e INE

Por tanto, nuestro interés se centra en analizar la información económico-financiera que se deriva del cálculo de indicador área de gasto/ habitante y política de gasto/habitante para el período 2010-2016 por tramos de población para poder realizar una caracterización y poder analizar la situación financiera municipal en lo referido al gasto público local, con especial referencia a las políticas de protección y promoción social.

5. El gasto local por tramos de población y su evolución en el período 2010-2016

Las diferencias en cuanto al gasto total pueden ser relevantes para conocer cuáles son las áreas de gasto, por tramos de población en las cuales se ha producido un mayor crecimiento durante la etapa 2010-2016 y la posible repercusión de la crisis económica en las variables analizadas.

GRÁFICO 9. Evolución del Gasto Local por Habitante según Área de Gasto y Grupos de Población



- Deuda Pública
- Servicios públicos básicos
- Actuaciones de protección y promoción social
- Producción de bienes públicos de carácter preferente
- Actuaciones de carácter económico
- Actuaciones de carácter general

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MH.

En ese sentido, consideramos que la variable de gasto por habitante puede ser más representativa que si utilizamos el total del gasto. Por ello, en el gráfico 9 se analiza la evolución de las diferentes áreas de gasto por habitante según el tamaño de la población. En todos los municipios, la principal área de gasto es la referida a los servicios públicos básicos, en tanto que incorporar las políticas de seguridad y movilidad ciudadana, vivienda, urbanismo, bienestar comunitario o medio ambiente, con diferencias importantes entre municipios. Sin embargo, existen diferencias importantes entre ellos y así, mientras en los municipios de más de 1.000.000 de habitantes el gasto por habitante es de 666,8 euros en 2016, en los municipios pequeños es de solamente 291,64 euros, una diferencia de 375,16 euros. Ello puede deberse a varios factores. En primer lugar, la asunción de prestación de servicios obligatorios por parte de determinados municipios según la población, en atención a lo establecido en el Ley de bases de régimen local. En segundo lugar, por la influencia de la crisis en las arcas locales y las necesidades de modificación de las políticas de gasto.

En cualquier caso, la diferencia entre los municipios más grandes y los más pequeños en esta área de gasto en 2010 era de 453 euros y se ha reducido a lo largo del período.

No obstante, en los municipios de menos de 5.000 habitantes, al inicio del período era el área de servicios públicos básicos la que mayor gasto por habitante presentaba. Sin embargo, a partir de 2012, es el área de actuaciones de carácter general la de mayor gasto por habitante, por encima de todas las demás. Esto nuevamente, demuestra las diferencias de gasto por tramos de población. Esta variación puede estar influida por la reducción de determinados gastos en los municipios pequeños, tales como los referidos a seguridad y movilidad ciudadana o vivienda y urbanismo y el crecimiento de gastos dentro del área de actuaciones de carácter general relativos a los servicios de carácter general, lo cual puede estar relacionado con el desarrollo en los últimos años de los procedimientos de racionalización y mecanización en los entes locales, incluidos los de atención y participación ciudadana.

Las diferencias según tramos de población en el área de actuaciones de carácter general también quedan patentes en el gráfico. Así, es en los municipios de menos de 5.000 habitantes en los que el gasto por habitante es superior y, además, se incrementa desde el principio hasta el final de período. Sin embargo, en el resto de municipios disminuye, excepto en los de más de 1.000.000 de habitantes. En cualquier caso, resulta destacable que esta área de gasto es de 325,19 euros por habitante para los municipios de menos de

5.000 habitantes en 2016, mientras que para los municipios entre 500.001 y 1.000.000 de habitantes es de solamente 145,05 euros, una diferencia de 180 euros por habitante. *A priori*, cabría pensar que, dado el contenido de esta área de gasto, sería en los municipios de mayor población en los que se obtendrían mayores valores; sin embargo, tal y como se puede apreciar, ocurre todo lo contrario.

El área de producción de bienes públicos de carácter preferente también ocupa un lugar destacado en el gasto público local, en tanto que incorpora políticas de gasto relacionadas con la educación, la sanidad, la cultura, el deporte o el ocio y tiempo libre. En este caso, las diferencias entre tramos de población no son tan elevadas como en otras áreas de gasto. Así, en 2016, los municipios de 500.001 a 1.000.000 de habitantes realizaban un gasto de 133,23 euros por habitante mientras que en los comprendidos entre 5.001 y 20.000 habitantes, el gasto era de 176,9 euros. Estas diferencias pueden estar relacionadas con la necesidad de prestar estos servicios por parte del ente local, en tanto que es el área más cercana al ciudadano y necesita hacer frente a determinadas políticas de gasto.

En cuanto al área de protección y promoción social, la analizamos más detenidamente en el apartado siguiente.

El área de deuda pública ha adquirido en estos años un papel relevante en el gasto local, fruto de la crisis económica y la necesidad de hacerle frente a los gastos generados por la misma, siendo los municipios de más de 1.000.000 de habitantes – Madrid y Barcelona - los que mayor gasto por habitante realizan. No obstante, la evolución del endeudamiento ha estado muy influida por las diferentes normativas acerca de limitaciones al mismo aparecidas en los últimos años. Las diferencias entre municipios van desde los 255,18 euros por habitante de los municipios más grandes a los 51,21 euros de los municipios de menos de 5.000 habitantes.

Estas diferencias entre áreas de gasto y tramos de población constatan varias cuestiones. En primer lugar, que se han producido diferencias significativas entre el principio y el final del período en cuanto al gasto por habitante atendiendo a las áreas de gasto. En segundo lugar, que no todos los Ayuntamientos han evolucionado de igual modo, pues según el tramo de población en unos municipios unas áreas de gasto son más representativas que otras y, además, la evolución no ha sido la misma, tal y como se puede apreciar en el cuadro 1.

CUADRO 1. Índice De Crecimiento Del Gasto Local Por Habitante Por Areas De Gasto. 2010-2016. Porcentajes

	Tramos de Población						
	<= 5.000	5.001 a 20.000	20.001 a 50.000	50.001 a 100.000	100.001 a 500.000	500.001 a 1.000.000	> 1.000.000
0-DP	32.63	32.57	43.95	75.92	59.20	-23.27	142.33
1-SPB	-24.05	-16.57	-20.79	-17.98	-21.46	-7.03	-20.33
2-APPS	-17.62	-23.27	-19.94	-28.70	-22.09	1.84	0.64
3-PBPCP	-36.30	-27.68	-30.10	-28.45	-27.64	-6.35	-8.43
4-ACE	-52.53	-50.12	-42.63	-37.90	-24.36	-12.16	19.47
9-ACG	2.53	-3.30	-8.30	-6.65	-12.59	-39.13	5.51

0-DP: Área 0. Deuda Pública/ 1-SPB: Area 1. Servicios Públicos Básicos/ 2-APPS: Área de Protección y Promoción Social / 3-PBPCP: Producción de Bienes Públicos de carácter preferente / 4-ACE: Actuaciones de carácter económico / 9-ACG: Actuaciones de carácter general

Fuente: elaboración propia a partir de MH e INE

El área de deuda pública incrementa el gasto por habitante en todos los tramos de población, excepto en los municipios entre 500.001 y 1.000.000 de habitantes. Este grupo de municipios partían de un nivel de deuda pública por habitante muy superior al del resto de municipios, por lo que las políticas de limitación del endeudamiento local desarrolladas en los últimos años, probablemente les llevaron a la necesidad de reducir esta área de gasto.

El área de servicios públicos básicos y de producción de bienes públicos de carácter preferente son las únicas que se reducen en todos los tramos de población. Dadas las políticas de gasto que incluyen, han podido estar limitadas con carácter general para todos los municipios por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que supuso, entre otras cuestiones, la selección de algunos servicios que podían prestar los entes locales, lo cual pudo influir en los datos obtenidos.

En el caso del resto de áreas, el tramo de población influye para la obtención de un valor positivo o negativo del índice de crecimiento, siendo los municipios más grandes los que presentan mayores divergencias en cuanto al crecimiento o la disminución del índice analizado con respecto al resto.

De estas áreas de gasto, dado el contenido de la misma y el interés de su evolución durante la crisis, hemos analizado específicamente la relativa a las actuaciones de protección y promoción social.

6. El gasto en actuaciones de protección y promoción social de los municipios españoles según tramos de población

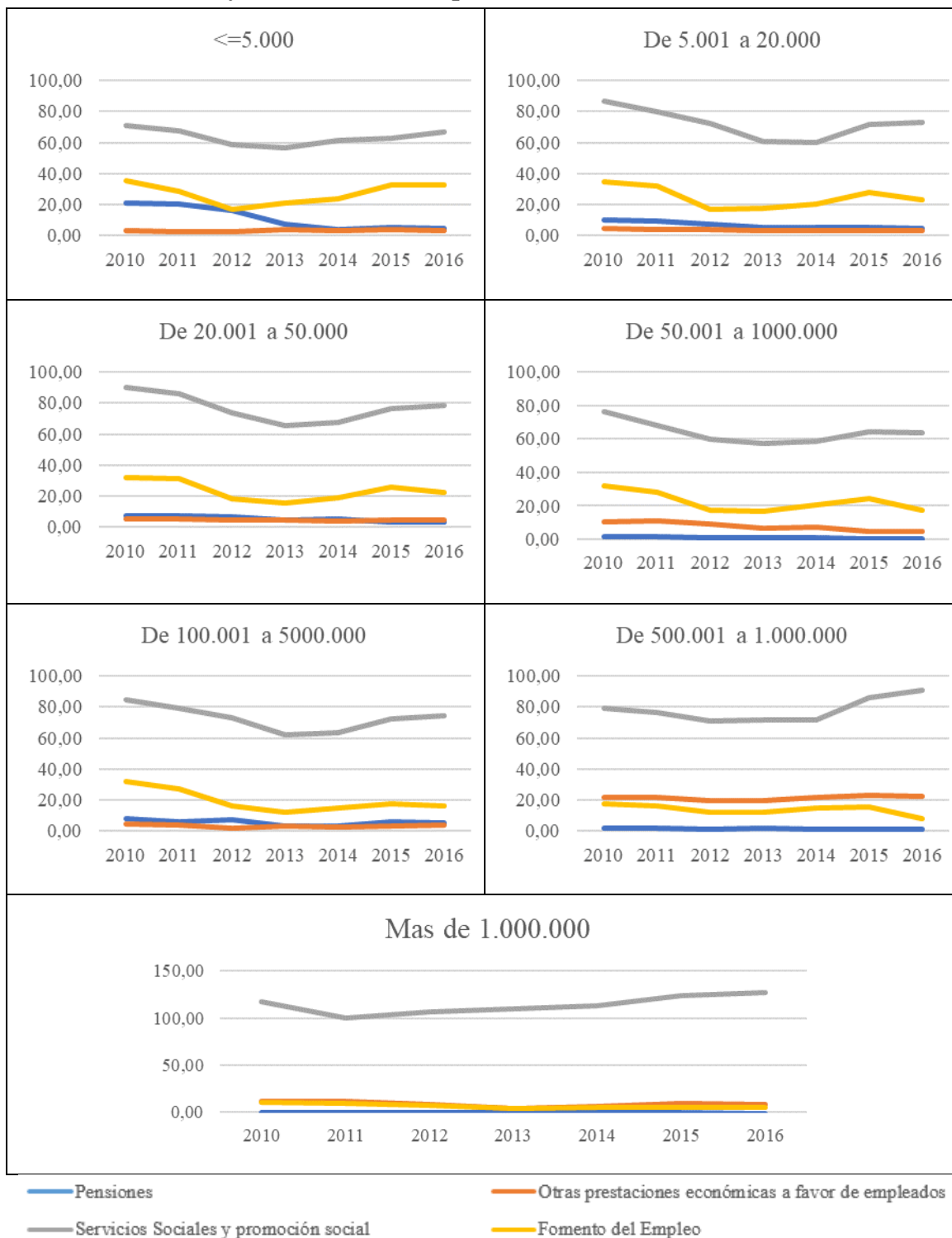
El gasto en el área de actuaciones de protección y promoción social abarca, tal y como hemos comentado en líneas precedentes, las políticas de pensiones complementarias a favor de empleados, otras prestaciones económicas a favor de empleados, - tales como indemnizaciones, por ejemplo - servicios sociales y promoción social, - que integra un conjunto de políticas sociales de gran interés, tales como la promoción de la igualdad de género o la promoción y reinserción de marginados, por ejemplo- y, por último, la política de fomento y promoción del empleo, siendo la política de servicios sociales y promoción social la que mayor participación en el área de gasto tiene, representando casi las dos terceras partes de este gasto.

Dado el contenido de la política de servicios sociales y promoción social y la política de fomento de empleo, cabría esperar que el gasto por habitante (gráfico 10) se hubiera incrementado en todos los tramos de población durante el período analizado y, principalmente, al inicio del mismo.

En todos los tramos de población, el gasto por habitante en servicios sociales y promoción social es el más importante, con diferencias entre los 127,02 euros por habitante en 2016 en los municipios de más de 1.000.000 de habitantes y los 63,63 euros por habitante en el caso de municipios entre 50.001 y 100.000 habitantes.

En cuanto a la política de gasto de fomento del empleo, resulta destacable el escaso gasto por habitante en los municipios de más de 500.000 habitantes (8,14 euros por habitantes en 2016 en el caso de municipios de entre 500.001 y 1.000.000 de habitantes y 4,92 euros para Madrid y Barcelona), siendo mucho mayor en los municipios más pequeños. En efecto, para los municipios de menos de 5.000 habitantes, este gasto asciende a 32,76 euros por habitante, lo cual puede contrastar con la mayor cantidad de recursos en principio, de los municipios de mayor población.

GRÁFICO 10. Evolución del Gasto Local por Habitante en Actuaciones de Protección y Promoción Social por Tramos de Población. 2010-2016.



En el cuadro 2 analizamos el crecimiento de esta política de gasto a lo largo del período 2010-2016 por tramos de población.

CUADRO 2. Índice de Crecimiento del Gasto Local por Habitante por Políticas de Gasto

	Tramos de Población						
	<= 5.000	5.001 a 20.000	20.001 a 50.000	50.001 a 100.000	100.001 a 500.000	500.001 a 1.000.000	> 1.000.000
21-P	-77.33	-50.17	-58.03	-90.06	-29.04	-36.44	-90.06
22-PEE	16.40	-33.83	-15.29	-56.96	-15.93	2.62	-56.96
23-SSPS	-6.33	-15.96	-13.13	-16.85	-12.02	14.98	-16.85
24-FE	-8.28	-32.47	-30.69	-44.88	-48.07	-53.93	-44.88

21-P: Pensiones/ 22-PEE: Otras prestaciones económicas a favor de empleados/ 2.-SSPS: Servicios Sociales y promoción social / 2.4-FE: Fomento de empleo.

Fuente: elaboración propia a partir de MH e INE

En el caso de las políticas del área de actuaciones de protección y promoción social, tanto en la política de pensiones como en la referida a fomento del empleo, la evolución ha sido similar en todos los municipios, en tanto que se ha reducido el gasto por habitante en todos los tramos de población, aunque los porcentajes varían considerablemente entre unos municipios y otros.

En el caso de otras prestaciones económicas a favor de empleados, el índice no presenta el mismo signo en todos los tramos de población, si bien esta política de gasto no es muy importante, pues solamente representaba en 2016 el 5,4 del gasto en esta área.

Sin embargo, la política de servicios sociales y promoción social, que es la más importante dentro del área de gasto y agrupa los gastos en asistencia social, igualdad de género, reinserción social, residencias de ancianos, asistencia social; es decir, gastos que, en principio, deberían aumentar con la crisis económica, en tanto que el colectivo de personas desfavorecidas puede aumentar y, en consecuencia, también el gasto para hacer frente a estas necesidades. Sin embargo, solamente los municipios de entre 500.001 y 1.000.000 de habitantes lo han hecho.

Para poder analizar con mayor detenimiento estas políticas de gasto, hemos realizado un contraste de igualdad de medias (ANOVA) entre los distintos grupos de municipios. El cuadro 3 muestra el valor medio de cada política dentro del Área de Gasto: Actuaciones de Protección y Promoción social por cada mil habitantes y el cuadro 4, el valor de estadístico F calculado a un nivel de significación de 0,05.

El ANOVA muestra, al ser la significación menor de 0,05, que rechazamos la hipótesis de igualdad de medias y, por tanto, existen diferencias significativas en el gasto medio

de cada variable entre los distintos tramos de población en los que se han agrupado los municipios españoles. El valor del estadístico F nos informa si difieren las medias entre los distintos grupos, cuanto más alto sea el valor de este estadístico mayor será, estadísticamente esta diferencia. Así, si observamos cuadro 4, el mayor valor de F lo encontramos en la política de gasto otras prestaciones económicas a favor de empleados (resumido en el cuadro como “Otras prestaciones”), lo que nos indica que las diferencias entre los distintos grupos son mayores en ella.

CUADRO 3. Gasto Medio del Área de Gasto: Actuaciones de Protección y Promoción Social.

Tamaño del Municipio	Actuaciones de Protección y Promoción Social			
	Pensiones	Otras prestaciones	Servicios Sociales y promoción social	Fomento del empleo
(1) <= 5.000 h.	11,284	3,407	63,474	27,406
(2) 5.001 a 20.000 h.	6,883	3,717	72,073	24,600
(3) 20.001 a 50.000 h.	5,391	4,969	76,919	23,607
(4) 50.001 a 100.000 h.	0,947	7,796	64,123	22,439
(5) 100.001 a 500.000 h.	5,726	3,423	72,847	19,600
(6) 500.001 a 1.000.000 h.	1,673	21,533	78,243	13,914
(7) > 1.000.000 h.	0,166	8,610	114,024	6,700
Total	5,199	5,854	75,640	20,870

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MH y del INE

Para conocer entre que grupos hay diferencias estadísticamente significativas en las medias debemos realizar un contraste Post hoc o de comparaciones múltiples. El método que hemos elegido ha sido el Test de Bonferroni y el resultado lo encontramos en la última columna del cuadro 4, en el que hemos reflejado cuáles son los tramos de población en los que hay diferencias significativas en el promedio del gasto en cada área. Así en la política de gasto de “Servicios Sociales y Promoción Social” existe diferencias estadísticamente significativas entre el gasto medio de los municipios con más de un millón de habitantes y todos los demás y de los municipios con una población inferior a 5.000 habitantes y aquellos que tienen entre 20.001 y 50.000 y los que su población está comprendida entre 500.001 y 1.000.000. Esta política de gasto es la más importante dentro del área de actuaciones de protección y promoción social, por lo que cabría esperar una cierta similitud entre los municipios.

CUADRO 4. Contraste de Igualdad de Medias (ANOVA) .

AREA DE GASTO	F	Sig.	Bonferroni
Pensiones	10,211	,000	(1,3), (1,4), (1,5), (1,6), (1,7), (2,4), (2, 7), (5,7)
Otras prestaciones	111,406	,000	(1,4), (1,6), (1,7), (2,4), (2,6), (2,7), (3,4), (3,6), (3,7), (4,5), (4,6), (5,6), (5,7)
Servicios Sociales y Promoción Social	27,600	,000	grupo 7 con todos los demás, (1,3), (1,6), (4,6)
Fomento del empleo	9,001	,000	(1,6), (1,7), (2,6), (2,7), (3,7), (4,7), (5,7)

Fuente: elaboración propia con SPSS

7. Conclusiones

Los municipios españoles han sufrido la crisis económica al igual que el resto de Administraciones Públicas, teniendo que hacer frente a las restricciones al endeudamiento y a la necesidad del saneamiento de las cuentas públicas. En ese contexto, el gasto por habitante se redujo considerablemente desde 2010 hasta 2013 para remontar a partir de ese año, hasta los 1.017, 6 euros por habitante en 2016.

Atendiendo a la clasificación del presupuesto es el área de servicios públicos básicos (que incluye el gasto en servicios básicos que obligatoriamente deben prestar los municipios en atención a lo establecido en la Ley de bases de régimen local) la de mayor participación representando más de un tercio del gasto local, siendo las políticas de seguridad y movilidad ciudadana y bienestar comunitario las que mayor porcentaje de gasto realiza y, por áreas, la deuda pública, que representaba en 2010 el 5,6% del gasto local y en 2016 este porcentaje se había incrementado hasta el 10,4%.

Sin embargo, no todos los Ayuntamientos presentan el mismo gasto – en términos de gasto por habitante – y así, en 2016, los de más de 1.000.000 de habitantes tienen un gasto por habitante en servicios públicos básicos de 666,9 euros, mientras que los de menos de 5.000 habitantes el valor es de 291,6. Sin embargo, los más pequeños, tienen un gasto por habitante en actuaciones de carácter general de 325,2 euros por habitante y los de 500.001 a 1.000.000 de habitantes solamente de 145 euros.

Cuando analizamos la evolución en el período también se presentan diferencias importantes entre gasto por habitante por áreas de gasto y tramos de población, constatando varias cuestiones. En primer lugar, que se han producido diferencias significativas entre el principio y el final del período en cuanto al gasto por habitante atendiendo a las áreas de gasto En segundo lugar, que nos todos los Ayuntamientos han evolucionado de igual modo, pues según el tramo de población en unos municipios unas áreas de gasto son más representativas que otras y, además, la evolución no ha sido la

misma, siendo el área de deuda pública la de mayor crecimiento en el período para los municipios de más de 1.000.000 de habitantes, mientras que en los municipios de 500.001 a 1.000.000, se obtiene una tasa de variación en el período de -23,27%, influida muy probablemente por los niveles de endeudamiento previo de estos municipios y las sucesivas limitaciones al endeudamiento local.

Esta situación en cuanto a las diferencias por áreas de gasto también se traslada en el caso de las políticas desarrolladas en el área de actuaciones de protección y promoción social. En este caso, la política más importante para todos los municipios es la de servicios sociales y promoción social, con diferencias importantes en términos de gasto por habitante entre unos tramos de población u otros. Una nota común a todas las políticas de gasto integradas en esta área es que presentan tasas de variación negativas desde el principio hasta el final del período, lo cual contrasta con el contenido de algunas de esas políticas de carácter eminentemente social, como son las políticas de género, de reinserción o de fomento del empleo, por citar algunas de ellas. Por lo tanto, los Ayuntamientos, tras la crisis, no han optado por aumentar los recursos dedicados a las actuaciones de protección y promoción social.

Los resultados obtenidos tras efectuar el contraste de igualdad de medias (ANOVA) entre los municipios según tramos de población nos muestra cómo los municipios pequeños están más preocupados por las políticas de fomento del empleo, en tanto que realizan un mayor gasto por habitante, mientras que los municipios grandes vuelcan sus esfuerzos hacia políticas de servicios sociales y promoción social.

Estas diferencias que se producen en los municipios españoles entre las distintas áreas y políticas de gasto y los tramos de población pueden estar condicionadas por la Ley de bases de régimen local y la prestación de servicios públicos en algunos casos, debido a la obligatoriedad o no de dicha prestación. Sin embargo, en otros casos, no están justificadas estas diferencias, por lo que es necesario seguir profundizando en futuros trabajos de investigación acerca de las diferencias según tamaño en el gasto local y las políticas de gasto desarrolladas por los distintos municipios españoles.

8. 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, 110-129.

- CARAMÉS VIÉITEZ, L. (2005): "Consideraciones en torno al tamaño de los municipios", *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 13, 40-45.
- CÁRCABA GARCÍA, A. (2003): "Análisis financiero de las entidades locales mediante el uso de indicadores", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 118, 661-692.
- CASTELLS, A. (2002): "Algunos comentarios sobre la reforma de las haciendas locales", *Papeles de Economía Española*, 92, 8-26.
- FORCADELL, X. (2015): "Balance de la reforma del régimen local en España un año después: ideas clave", *Revista Democracia y Gobierno Local*, 28, 5-10.
- PORTILLO NAVARRO, M. J. (2018): Los ingresos tributarios de las Haciendas Locales y la crisis económica. *CIRIEC, revista de economía pública, social y cooperativa*, 92, 253-278.
- POVEDA BLANCO, F. Y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A. (2002): "La financiación impositiva municipal: propuestas para su reforma", *Papeles de Economía Española*, 92, 101-119.
- SUAREZ PANDIELLO, J. (2007): "Insuficiencia relativa, gastos impropios y financiación local", *Papeles de Economía Española*, 113, 241-252.
- SUAREZ PANDIELLO, J. ET AL. (2008): *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*. Madrid: FEMP.
- SUAREZ PANDIELLO, J. y FERNÁNDEZ LLERA, R. (2012): "Impactos de la crisis sobre la Hacienda local española: datos y retos básicos". En: PORTILLO NAVARRO, M. J. y MERINO ESTRADA, V. *Crisis económica y entidades locales*, Lex Nova, 59-92.
- SUÁREZ, J. (2005): "La nueva financiación local: ¿un modelo permanente?" En: Medina, M y Arroyo, A. *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 117-138.
- TRÁNCHEZ, J.M., ET AL (2011): "Los gastos no obligatorios en los municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía", *Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 25, 1-39.