

# Hacia el fortalecimiento de los ayuntamientos

Ana Aguerrea  
Marisol Blázquez\*

La literatura económica y administrativa ha expresado, de forma reiterada, que una de las características más relevantes de los ayuntamientos es su proximidad con los ciudadanos. Esta circunstancia hace que sean las entidades públicas que reciben mayores demandas y peticiones por parte de la población.

Es habitual que las administraciones municipales argumenten que los bienes y servicios que prestan han aumentado de manera importante durante los últimos años, si bien, esta situación se ha desarrollado de una manera práctica y no normativa. Es decir, no ha venido acompañada de una revisión de la regulación asociada a sus competencias y financiación.

No cabe duda de que, con el fin de poder dar la debida respuesta a las demandas recibidas, las entidades públicas locales deben contar con un sistema de financiación adecuado y suficiente. La regularización del ámbito competencial deberá ir acompañada de una revisión de su financiación. Otra cuestión es que los ayuntamientos, al mismo tiempo, deban aplicarse en la gestión eficiente de los recursos obtenidos, con el objetivo de obtener el máximo rendimiento de los mismos.

En este artículo recogemos algunas reflexiones sobre los elementos que determinan la necesidad de modificar el marco normativo del sector público local y las perspectivas de futuro que se están planteando en los diferentes foros de análisis.

La amplitud del sector local español, en el que casi 5.000 municipios, de los más de 8.000 existentes, tienen un tamaño inferior a 1.000 habitantes, hace conveniente, en primer lu-

gar, la realización de un breve análisis sobre la situación económico-financiera de los ayuntamientos españoles.

## 1. Situación económico-financiera de los ayuntamientos españoles

El análisis de la situación económica de las haciendas locales se realiza con la información correspondiente a la última liquidación presupuestaria publicada por el Ministerio de Economía y Hacienda, la referida al ejercicio 2004, completada con el estudio de la evolución experimentada desde el año 2002 y el análisis de la deuda del Banco de España a junio de 2006. Las áreas de análisis examinadas son: la estructura presupuestaria, la liquidez y el endeudamiento financiero.

### 1.1. Ingresos y gastos presupuestarios

El total de derechos reconocidos por los ayuntamientos españoles en el ejercicio 2004 ascendió a un volumen total de 40,3 millones de euros, lo que supone un incremento del 13,8 por 100 con respecto al importe alcanzado en el año 2002.

La principal fuente de recursos de los ayuntamientos españoles es la formada por el conjunto de transferencias corrientes que reciben. En el ejercicio 2004 ingresaron unos 11.300 millones de euros por transferencias, cuando el conjunto de los ingresos corrientes ascendió a casi 32.000 millones.

La segunda fuente de financiación más importante, en cuanto a su volumen, es la procedente de impuestos

\* Analistas Financieros Internacionales.

Cuadro 1

**TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES**

Tramos de población	Municipios	Porcentaje
Hasta 1.000 habitantes	4.900	60,43
Entre 1.001 y 5.000 habitantes	1.974	24,34
Entre 5.001 y 10.000 habitantes	538	6,63
Entre 10.001 y 50.000 habitantes	565	6,97
Entre 50.001 y 100.000 habitantes	74	0,91
Entre 100.001 y 500.000 habitantes	52	0,64
Más de 500.000 habitantes	6	0,07
<b>Total municipios</b>	<b>8.109</b>	<b>100,00</b>

Fuente: INE. Censo 2005.

directos, por los que se reconocieron derechos en una cuantía próxima a los 11.000 millones de euros (un 26,6 por 100 de la totalidad de ingresos). El concepto más importante de este conjunto de recursos es el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana.

Dentro de las operaciones de capital, la formalización de endeudamiento financiero constituyó la fuente de ingresos más relevante (3.300 millones de euros), seguida de las transferencias de capital procedentes de terceros, que alcanzó un importe que superó los 2.900 millones de euros.

El total de gastos del conjunto de ayuntamientos para el ejercicio 2004 fue inferior al total de ingresos, alcanzando una cifra de 38.200 millones de euros, lo que supone un incremento del 13,6 por 100 con respecto al año 2002.

En la estructura del gasto, destaca que el capítulo al que se aplica un mayor volumen de recursos es el de gastos de personal, con un 31 por 100 del gasto total, seguido de los gastos en compras de bienes y servicios, que absorben un 29,5 por 100. De esta forma, se puede afirmar que una parte muy importante del gasto municipal tiene un carácter estructural, lo que condiciona la rigidez de sus presupuestos.

La liquidación del ejercicio 2004 se caracterizó por la generación de unos volúmenes de ahorro bruto (recursos propios) y de ahorro neto (recursos propios descon-

Cuadro 2

**INGRESOS DE LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES**

Derechos reconocidos en miles de euros

Capítulos	2002	2003	2004	Porcentaje s/total	Porcentaje de variación 2004/2002
1. Impuestos directos	9.599.617	9.524.741	10.746.218	26,6	11,9
2. Impuestos indirectos	1.352.385	1.566.770	2.205.985	5,5	63,1
3. Tasas y otros ingresos	5.720.051	6.063.557	6.977.223	17,3	22,0
4. Transferencias corrientes	9.967.752	11.097.851	11.259.755	27,9	13,0
5. Ingresos patrimoniales	773.446	781.074	788.174	2,0	1,9
<b>Operaciones corrientes</b>	<b>27.413.251</b>	<b>29.033.993</b>	<b>31.977.355</b>	<b>79,2</b>	<b>16,6</b>
6. Enajenación de inversiones reales	1.739.982	1.503.789	2.071.516	5,1	19,1
7. Transferencias de capital	3.119.395	3.096.438	2.923.535	7,2	-6,3
<b>Operaciones de capital</b>	<b>4.859.377</b>	<b>4.600.227</b>	<b>4.995.051</b>	<b>12,4</b>	<b>2,8</b>
<b>Operaciones no financieras</b>	<b>32.272.628</b>	<b>33.634.220</b>	<b>36.972.406</b>	<b>91,6</b>	<b>14,6</b>
8. Activos financieros	117.867	107.541	92.156	0,2	-21,8
9. Pasivos financieros	3.101.952	2.573.209	3.309.106	8,2	6,7
<b>Operaciones financieras</b>	<b>3.219.818</b>	<b>2.680.750</b>	<b>3.401.262</b>	<b>8,4</b>	<b>5,6</b>
<b>Total ingresos</b>	<b>35.492.446</b>	<b>36.314.970</b>	<b>40.373.668</b>	<b>100,0</b>	<b>13,8</b>

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las EELL.

Cuadro 3

**GASTOS DE LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES**

Obligaciones reconocidas en miles de euros

Capítulos	2002	2003	2004	Porcentaje s/total	Porcentaje de variación 2004/2002
1. Gastos de personal	10.261.468	11.176.019	11.958.924	31,3	16,5
2. Gastos en bienes ctes y servicios	9.231.022	10.281.377	11.290.970	29,5	22,3
3. Gastos financieros	768.293	648.977	596.466	1,6	-22,4
4. Transferencias corrientes	2.329.027	2.621.943	2.803.181	7,3	20,4
<b>Operaciones corrientes</b>	<b>22.589.810</b>	<b>24.728.316</b>	<b>26.649.540</b>	<b>69,7</b>	<b>18,0</b>
6. Inversiones reales	8.212.276	8.645.164	8.027.391	21,0	-2,3
7. Transferencias de capital	1.108.087	1.167.462	1.068.552	2,8	-3,6
<b>Operaciones de capital</b>	<b>9.320.362</b>	<b>9.812.626</b>	<b>9.095.943</b>	<b>23,8</b>	<b>-2,4</b>
<b>Operaciones no financieras</b>	<b>31.910.172</b>	<b>34.540.942</b>	<b>35.745.483</b>	<b>93,5</b>	<b>12,0</b>
8. Activos financieros	169.721	171.953	275.622	0,7	62,4
9. Pasivos financieros	1.574.577	1.771.785	2.211.689	5,8	40,5
<b>Operaciones financieras</b>	<b>1.744.298</b>	<b>1.943.738</b>	<b>2.487.312</b>	<b>6,5</b>	<b>42,6</b>
<b>Total gastos</b>	<b>33.654.470</b>	<b>36.484.680</b>	<b>38.232.795</b>	<b>100,0</b>	<b>13,6</b>

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las EELL.

tando el pago del servicio de la deuda con terceros) que se pueden considerar medios: el ahorro bruto se situó en un 16,7 por 100 de los ingresos corrientes y el neto en un 9,7 por 100.

Finalmente, cabe destacar que la ejecución del presupuesto municipal llevó a la generación de capacidad de endeudamiento próxima a los 1.000 millones de euros y de un resultado de 2.000 millones de euros.

Cuadro 4

**EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA. EJERCICIO 2004. TOTAL MUNICIPIOS DE ESPAÑA**

En términos de Derechos y Obligaciones Reconocidos.

En miles de euros

Principales magnitudes	Total Ayuntamientos
Ahorro bruto	5.327.815
Ahorro bruto/ingresos corrientes (porcentaje)	16,7
Ahorro neto	3.116.126
Ahorro neto/ingresos corrientes (porcentaje)	9,7
Saldo de cuentas de capital no financieras	-4.100.892
Saldo no financiero	1.226.923
(+) capacidad/(-) necesidad de financiación	1.043.457
Resultado presupuestario	2.140.873
Carga financiera contable (porcentaje)	8,8

Fuente: A partir de los datos de la Dirección General de Coordinación Financiera con las EELL.

## 1.2. Situación de liquidez

La liquidez determina la capacidad de las entidades locales de hacer frente a los pagos más inmediatos, y dado que la mayor parte de los momentos de dificultad financiera en las corporaciones locales provienen de las tensiones de liquidez, se hace necesario el análisis de ésta a través de la gestión recaudatoria y pagadora, y de los volúmenes de Remanente de Tesorería.

La eficiencia recaudatoria de los municipios españoles presenta unos márgenes de mejora relevantes. Ninguno de los capítulos de ingresos propios (impuestos y tasas) alcanza un índice de recaudación superior al 88 por 100 de los derechos a cobrar.

Especialmente relevantes son los problemas que se detectan en el cobro de los impuestos que gravan el in-

cremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana y otros impuestos directos, si bien, las deficiencias recaudatorias son mayores en las tasas y los precios públicos.

Por lo que respecta a los pagos, los ayuntamientos españoles pagaron, dentro del ejercicio 2004, el 83 por 100 de las obligaciones que reconocieron. Si a este dato, añadimos que las compras de bienes y servicios únicamente se materializaron en un 76 por 100, no es arriesgado afirmar que estas entidades atraviesan una situación de liquidez ajustada (el capítulo de compras de bienes y servicios es el que suele pagarse con mayores retrasos cuando las entidades locales presentan tensiones de liquidez).

La situación global de liquidez de los ayuntamientos se refleja en el remanente de tesorería, cuya cuantía fue positiva en el ejercicio 2004, representando un 23 por 100 del total del gasto corriente. Es decir, que su importe permitiría cubrir casi una cuarta parte de dicho gasto.

Cuadro 5

### REMANENTE DE TESORERÍA. EJERCICIO 2004

Municipios (incluidos Organismos Autónomos)

Concepto	Miles de euros
<b>Derechos pendientes de cobro:</b>	
1. Del Presupuesto corriente	6.459.164
2. De los Presupuestos cerrados	8.236.399
3. De operaciones comerciales	3.942
4. De operaciones no presupuestarias	492.480
5. Menos Derechos de difícil o imposible recaudación	2.919.077
6. Menos ingresos pendientes de aplicación definitiva	605.521
<b>Total derechos pendientes de cobro</b>	<b>11.667.386</b>
<b>Obligaciones pendientes de pago:</b>	
1. Del Presupuesto corriente	6.764.064
2. De los Presupuestos cerrados	2.871.631
3. Devolución de ingresos presupuestarios	44.998
4. De operaciones comerciales	4.326
5. De operaciones no presupuestarias	3.430.835
6. Menos pagos realizados pendientes de aplicación definitiva	203.059
<b>Total obligaciones pendientes de pago</b>	<b>12.912.794</b>
<b>Total Fondos líquidos</b>	<b>7.466.677</b>
<b>Total Remanente de tesorería</b>	<b>6.221.268</b>
<b>Ratio Remanente/total Gasto Corriente (porcentaje)</b>	<b>23,3</b>

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las EELL.

De cualquier manera, hay que tener en cuenta que parte de dicha cifra puede estar afectada a la ejecución de gastos concretos (remanente de tesorería afectado), cuya cuantía no es de conocimiento público.

El cálculo del remanente de tesorería debe realizarse con una dotación de saldos de dudoso cobro adecuada a las expectativas de recaudación de los derechos. Sin embargo, en numerosas ocasiones, las provisiones no responden a este requisito y se sitúan por debajo de la capacidad real de cobro. En este caso, podríamos considerar que la dotación de saldos de dudoso cobro es reducida en comparación con los derechos a cobrar. Así pues, el remanente de tesorería está reflejando una situación de liquidez mejor que la que realmente atraviesan los ayuntamientos.

### 1.3. Endeudamiento financiero

Los niveles de endeudamiento financiero de los municipios españoles han experimentado un crecimiento continuado durante los últimos ejercicios, situándose en una cuantía próxima a los 21.600 millones de euros en junio de 2006, según datos del Banco de España, lo que supone casi el 80 por 100 del endeudamiento del conjunto de las corporaciones locales. De la cifra apuntada, más de la mitad corresponde a municipios capitales de provincia y casi un 36 por 100 a municipios con población igual o superior a 500.000 habitantes.

En cuanto a la estructura del endeudamiento municipal, cabe destacar que, en el último año, más del 93 por 100 está contratada a largo plazo, del que cerca del 98 por 100 pertenece a la contratación de préstamos y créditos no comerciales, frente al 2 por 100 correspondiente a la emisión de valores.

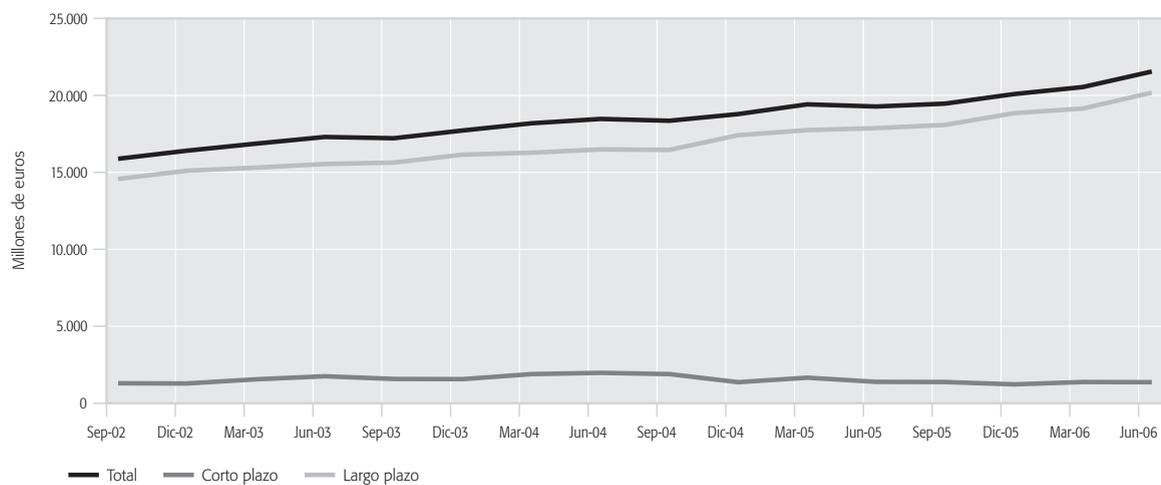
### 1.4. Conclusiones

El análisis de los resultados económico-financieros obtenidos con la ejecución del presupuesto correspondiente al ejercicio 2004 permite destacar, como elementos más característicos de la situación de la administración municipal española, los siguientes aspectos:

- Los niveles de ahorro del conjunto de los municipios españoles se sitúan en valores medios.
- Su gestión recaudatoria presenta deficiencias que determinan unos niveles de cobro mejorables, especialmente en el impuesto que grava el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana y en las tasas y contribuciones especiales.
- Los ayuntamientos españoles desarrollaron una actividad inversora importante.
- Su liquidez es uno de los puntos menos fuertes de su situación económico-financiera.

Gráfico 1

#### EVOLUCIÓN DE LA DEUDA DE LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES



Fuente: Banco de España.

— Su deuda financiera ha ido aumentando de forma continuada desde el año 2002 hasta la actualidad, si bien, su nivel no alcanza un valor excesivo y se encuentra controlado en el marco normativo vigente.

## 2. Perspectivas del marco normativo de las administraciones locales

### 2.1. Marco competencial

El artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) recoge las materias sobre las que los municipios españoles tienen competencias. En la enumeración de estas materias, se observa que se les atribuyen una amplia capacidad genérica de actuación para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

La prestación de servicios en las materias recogidas en dicho artículo constituye el marco o el campo de actuación general para el ejercicio de sus competencias. Sin embargo, la ley no especifica en qué consistirá y qué alcance debe tener cada una de ellas o cómo deben ser ejercidas por los ayuntamientos.

En todo caso, establece una serie de obligaciones mínimas que han de asumir los municipios y que aumentan en la medida en que lo hace su población. En este contexto, los cambios que se han producido en el entorno social, económico y financiero durante los últimos años han implicado un incremento de los servicios prestados por los ayuntamientos, al margen de los mínimos establecidos en la normativa.

La situación descrita ha contribuido a que los ayuntamientos asuman un importante volumen de gastos impropios. La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) estimó que, con los datos referidos al ejercicio 2003, el gasto no obligatorio de los municipios españoles alcanzaba el 26,7 por 100 del total. Esta cuantía se destinó, principalmente, a seguridad, protección civil, cultura, promoción social y educación.

Es lógico, pues, que las administraciones locales hayan manifestado la necesidad de revisar y concretar adecuadamente su marco de actuación. Por ello, es previsible la reforma de la LRBRL.

En este contexto, el Ministerio de las Administraciones Públicas ha elaborado un Libro Blanco de Reforma de la

Administración Local, con el fin de apuntar las líneas que debería seguir la modificación de la LRBRL. En dicho Libro Blanco hay una apuesta clara por que se realice una asignación de competencias basada en el principio de proximidad, por lo que los ayuntamientos deberían ejercer las actuaciones relacionadas con materias que afectan directa o primordialmente al círculo de intereses municipales y, en los casos en los que su capacidad de gestión no lo permita, o en los que el servicio requiera una prestación a mayor escala, dicha competencia se atribuiría a la Diputación Provincial.

### 2.2. Sistema de financiación

El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) define, entre otros aspectos, el sistema de financiación de las entidades locales. En el marco establecido, los principales recursos de los ayuntamientos son los impuestos municipales y las transferencias recibidas del gobierno central, como se ha puesto de manifiesto en el análisis de la situación económica y financiera de los municipios presentado anteriormente.

Dentro de los tributos locales, el que más recursos aporta es el impuesto bienes inmuebles de naturaleza urbana. Es un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles.

La previsible ampliación del marco competencial de los ayuntamientos debería venir acompañada de una revisión de su actual sistema de financiación, con el fin de dar la cobertura necesaria al incremento del gasto municipal.

En este sentido, se están planteando diferentes líneas de modificación. El consenso mayor se encuentra en la línea de opinión que defiende que debería articularse un sistema formal de transferencias desde las comunidades autónomas a las arcas municipales. Esta propuesta encuentra su base en que, buena parte de las competencias que asumirán formalmente los ayuntamientos, se encuentran dentro del ámbito de actuación de las regiones.

A este respecto, cabe apuntar que se estima conveniente, en el marco de la reforma de la financiación local, analizar y articular este sistema de transferencias autonómicas (Participación en los Ingresos de las Comunidades Autónomas, PICA) en paralelo con la modificación de la financiación correspondiente a las autonomías. Es de esta forma como se podría garantizar un diseño de la administración pública subcentral coherente.

Otra de las posibles reformas que mayores consensos presenta es la creación de un fondo de solidaridad destinado a las necesidades de los ayuntamientos más pe-

queños. Estas entidades son las que asumen una mayor proporción de gastos impropios en sus presupuestos y, además, las que reciben menores recursos del Estado en términos *per cápita*.

De cualquier manera, el estudio de una reforma del sistema de financiación local no debería dejar de lado las mejoras que se pueden introducir en el marco formado por los tributos locales. Las deficiencias en la gestión de los padrones o en la actualización de las bases fiscales podrían ser superadas mediante modificaciones normativas, contribuyendo a que los porcentajes de recaudación de los ayuntamientos aumenten.

Finalmente, y siguiendo con la materia tributaria, debería valorarse si cabe aplicar una tributación más adecuada a las actividades empresariales y económicas. El actual impuesto sobre actividades económicas no satisface las expectativas del sector local y su debate siempre constituye uno de los ámbitos de discusión en cualquier foro de análisis del sistema de financiación municipal.

### 3. Retos futuros en la gestión de la hacienda municipal

Nos encontramos en un momento en el que la agenda territorial debe dar respuesta a los nuevos horizontes de la autonomía local y de su financiación. La dotación de nuevas competencias a los gobiernos municipales debe acompañarse de un incremento de los ingresos suficiente para cubrir el coste efectivo de los servicios transferidos.

El proceso de fortalecimiento de las entidades locales tendrá un importante condicionante. Nos referimos al reducido tamaño de la mayor parte de los municipios españoles, lo que ocasiona problemas de eficiencia y de eficacia (el 85 por 100 de los municipios españoles tiene menos de 5.000 habitantes).

Los ayuntamientos pequeños tienen una capacidad de gestión limitada, dado que sus recursos humanos no poseen el nivel de profesionalización de los ayuntamientos grandes y, además, no existen economías de escala en la producción de los servicios municipales. En estos casos, todo apunta a la necesidad de que las mancomunidades y otras fórmulas de agrupación sustituyan a los ayuntamientos en la prestación de determinados servicios.

El papel de las comunidades autónomas en el impulso de la colaboración intermunicipal podría ser importante, contribuyendo a la creación de economías de escala que permitan optimizar la gestión de los recursos municipi-

pales. Ésta es una de las posibles vías para obtener una garantía del cumplimiento del principio de igualdad entre los ciudadanos, en lo que se refiere a oportunidades y a acceso a los servicios fundamentales.

Asimismo, las comunidades autónomas podrían desarrollar, en la configuración de un sector local fuerte y autónomo, un marco que regule la participación de los gobiernos locales en los ingresos autonómicos (PICA). Los criterios de reparto de la PICA tienen la ventaja de que se pueden ajustar en cada territorio a las peculiaridades y a los rasgos de los municipios situados en el mismo.

De cualquier forma, es necesario no olvidar que los ayuntamientos también presentan una serie de retos particulares en la formación de un sector público local con la autonomía deseada, y capaz de gestionar y atender adecuadamente los intereses de los ciudadanos. Dentro de dichos retos, podríamos apuntar los siguientes:

- Mejorar la gestión presupuestaria, mediante la aplicación de técnicas de presupuestación modernas, tales como el presupuesto por programas y por objetivos.

- Fomentar la participación ciudadana, como forma de consolidar una respuesta efectiva a las demandas sociales.

- Prestar los servicios municipales atendiendo a los principios de eficiencia y eficacia.

- Aumentar el nivel de utilización de las nuevas tecnologías.

- Gestionar la administración local con técnicas directivas, involucrando a toda la organización y definiendo mecanismos de trabajo eficaces.

- Facilitar la constitución de la ventanilla única, con el fin de que los ciudadanos, empresas, etc. no se vean en la necesidad de recurrir a diferentes oficinas y administraciones para resolver sus trámites administrativos.

- Mejorar la gestión tributaria y recaudatoria con el fin de mejorar su situación de liquidez.

- Evitar la creación de sociedades destinadas a la construcción y gestión de infraestructuras atendiendo a la necesidad de no incrementar el volumen de deuda financiera municipal y no sobre la base de la aplicación de criterios de eficiencia.

El conjunto de las actuaciones expuestas deberían contribuir al fortalecimiento de un pilar fundamental del sector público, la administración municipal.