



UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA
FACULTAT DE CIÈNCIES ECONÒMIQUES

**EL CONTROL DE L'EFICIENCIA DE LA GESTIO
DE LES ADMINISTRACIONS MUNICIPALS**

Immaculada Vilardell i Riera

Director:

Joaquim Vergés i Jaime

UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA
Servei de Biblioteques



1500133314

EL CONTROL DE L'EFICIENCIA DE LA GESTIO
DE LES ADMINISTRACIONS MUNICIPALS

Immaculada Vilardell i Riera

Director:

Joaquim Vergés i Jaime



INDEX.

0.	INTRODUCCIO.....	10
0.1.	Objectius.....	10
0.2.	Naturalesa del problema.....	11
0.3.	Metodologia.....	16
1.	ANALISI DELS FLUXES ECONOMICIS I FINANCERS DELS MUNICIPIS DE L'ESTAT ESPANYOL EN ELS DARRERS ANYS	20
1.1.	L'evolució de la despesa de les corpora- cions locals en el període 1975 - 1985.....	20
1.2.	Estudi de l'evolució dels pressupostos dels ajuntaments de l'estat espanyol, 1983 - 1985.....	27
1.2.1.	El pressupost de despeses.....	27
1.2.2.	El pressupost d'ingressos.....	32
1.3.	Estudi de l'evolució dels pressupostos dels ajuntaments de l'estat espanyol, per tipus de municipis (1983 - 1985).....	36
1.3.1.	El pressupost de despeses.....	36
1.3.2.	El pressupost d'ingressos.....	42
1.4.	Característiques dels pressupostos dels di- ferents grups de municipis.....	48
1.4.1.	Municipis de menys de 20.000 habi- tants.....	48
1.4.2.	Municipis de 20.000 a 50.000 habi- tants.....	49

1.4.3.	Municipis de 50.000 a 100.000 habitants.....	50
1.4.4.	Municipis de 100.000 a 500.000 habitants.....	51
1.4.5.	Municipis de 500.000 a 1.000.000 habitants.....	52
1.4.6.	Municipis de més d'un milió d'habitants.....	53
1.5.	Estudi de l'estructura funcional de les despeses municipals, 1983.....	54
2.	L'AVALUACIO DE LES ACTIVITATS DEL SECTOR PUBLIC..	61
2.1.	El control de la despesa pública.....	61
2.1.1.	Classes de control.....	66
2.1.1.1.	El control de legalitat..	66
2.1.1.2.	El control financer.....	70
2.1.1.3.	El control d'economia, d'eficiència i/o d'eficàcia.....	74
2.1.1.4.	El control intern.....	75
2.1.1.5.	El control extern.....	78
2.2.	El control del sector públic municipal.....	81
2.3.	El control de gestió en les administracions públiques.....	85
2.3.1.	Procediments pressupostaris.....	91
2.3.1.1.	El pressupost per programes (Planning, Programming and Budgeting System, PPBS).....	94

2.3.1.2.	El pressupost base zero (Zero Base Budgeting, PBZ)	103
2.3.1.3.	La gestió per objectius (Management by Objectives, MBO).....	107
2.4.	La mesura de l'eficiència de les activitats del sector públic.....	108
2.4.1.	La mesura de l'output de les acti- vitats del sector públic.....	114
3.	ANALISI DELS MODELS PER MESURAR L'EFICIENCIA DE LES UNITATS DE GESTIO SENSE FINALITAT DE LUCRE...	118
3.1.	Models de funció de producció frontera.....	119
3.1.1.	La funció de producció frontera....	120
3.1.2.	Models d'estimació de funcions de producció frontera.....	122
3.1.2.1.	Models no paramètrics....	123
3.1.2.2.	Models paramètrics deter- ministes.....	129
3.1.2.3.	Models paramètrics esta- dístics i probabilístics.	133
3.1.2.4.	Models estocàstics.....	137
3.1.2.5.	Diferències entre els mo- dels d'estimació de fun- cions de producció fron- tera.....	139
3.2.	Models que no empren una funció de produc- ció frontera.....	143
3.2.1.	Els índex de productivitat parcial.	143
3.2.2.	La productivitat global dels fac- tors.....	145

3.2.3.	Models econòmètrics.....	148
4.	FORMULACIO I DESENVOLUPAMENT D'UN METODE PER AVA- LUAR L'EFICIENCIA DE LES UNITATS SENSE FINALITAT DE LUCRE.....	151
4.1.	Extensions i desenvolupament del mètode de Farrell per a la mesura de l'eficiència de les unitats de producció.....	151
4.1.1.	Notacions i definicions.....	152
4.1.2.	Extensió a diferents tecnologies de referència.....	156
4.1.3.	Mesures d'eficiència tècnica.....	171
4.1.4.	Mesures d'eficiència d'escala.....	178
4.2.	El model "Data Envelopment Analysis" (DEA).	181
4.2.1.	Descripció del model.....	184
4.2.2.	Postulats del conjunt factible de producció.....	192
4.2.3.	L'eficiència d'escala.....	210
4.2.3.1.	La dimensió d'escala més productiva ("most produc- tive scale size, mpss)...	210
4.2.3.2.	La mesura de l'eficiència d'escala.....	222
4.2.4.	Eficiència de la gestió i eficièn- cia del programa.....	240
4.2.5.	Utilització de variables exògenes i variables absolutes en el model DEA	248
4.2.5.1.	Formulació en cas d'in- puts no controlables.....	249
4.2.5.2.	Mesures de l'eficiència tècnica i de l'eficiència d'escala.....	255

4.2.5.3.	Introducció de variables absolutes.....	261
4.2.5.4.	Formulació matemàtica en cas d'outputs no controlables.....	265
4.2.6.	Conclusions del model DEA.....	266
5.	APLICACIO DEL MODEL DEA PER A L'AVALUACIO DE L'EFICIENCIA DE LES CORPORACIONS MUNICIPALS.....	275
5.1.	Possibilitats del model DEA per a l'avaluació de l'eficiència de les administracions municipals.....	275
5.2.	Metodologia i objectius de la investigació empírica.....	277
5.3.	Anàlisi de les característiques del servei municipal de recollida i eliminació de residus sòlids urbans.....	286
5.3.1.	La situació als municipis de l'estat espanyol.....	286
5.3.2.	Altres antecedents empírics.....	294
5.4.	Resultats de l'avaluació de l'eficiència de la gestió del servei de recollida i eliminació de residus sòlids urbans en una mostra de municipis de l'estat espanyol.....	298
5.4.1.	Característiques de la mostra de municipis.....	298
5.4.2.	Definició d'outputs i d'inputs.....	299
5.4.3.	Procés i resultats de l'avaluació..	304
5.4.3.1.	Avaluació de l'eficiència	

	d'una mostra de municipis de Catalunya.....	304
5.4.3.2.	Avaluació de l'eficiència segons el tipus de gestió del servei.....	310
5.4.3.3.	Avaluació de l'eficiència d'una mostra de ciutats de més de 100.000 habitants de l'estat espanyol	318
5.4.4.	Conclusions de l'aplicació empírica	322
6.	RESUM I CONCLUSIONS.....	341
6.1.	La situació actual.....	344
6.1.1.	La situació econòmico-financera dels ajuntaments i la seva participació en la despesa pública espanyola....	344
6.1.2.	La configuració del control de la despesa en l'administració pública de l'estat espanyol.....	347
6.2.	Definició i formulació d'un model per mesurar l'eficiència de les administracions municipals.....	350
6.2.1.	Les possibilitats dels models per mesurar l'eficiència de les unitats sense finalitat de lucre.....	350
6.2.2.	Formulació i anàlisi de les possibilitats del model "Data Envelopment Analysis" (DEA) per a la mesura de l'eficiència de les corporacions municipals.....	354

6.3. L'aplicació del model DEA per a l'avaluació
d'un servei municipal: el servei de reco-
llida i eliminació de residus sòlids urbans 355

BIBLIOGRAFIA..... 359

0. INTRODUCCIO.

0.1. Objectius.

Des que les administracions municipals han incrementat la seva participació en la vida política, social i econòmica de l'estat espanyol, s'han anat palesant els problemes que les envolten. S'han debatut i estudiat qüestions tan complexes com les referents al seu finançament i a la seva incidència en la redistribució de la renda, o altres més concretes com l'assaig de noves tècniques pressupostàries o la renovació d'un obsolet circuit comptable-administratiu.

El nostre treball es centra en l'anàlisi de l'administració i de la gestió dels recursos municipals, per tal d'aconseguir una distribució racional i eficient dels fons públics.

En primer lloc ens proposem determinar quan, en què i com gasten els diners els ajuntaments i establir els nuclis prioritaris d'assignació dels mitjans financers tant des de la perspectiva de la composició de la despesa com des de la seva distribució funcional.

Paral·lelament volem analitzar la composició dels recursos municipals i determinar fins a quin punt el seu volum i la seva procedència condicionen l'estructura de les despeses i, per tant, l'activitat dels ajuntaments.

L'estat espanyol ha regulat tota una sèrie de mecanismes de control de la despesa pública per garantir-ne una assignació equitativa i eficient. Examinarem aquests mecanismes de control i els òrgans que l'exerceixen tant en l'administració pública en general com en els municipis en

particular.

Ni l'abast ni la intensitat d'aquesta verificació són suficients per procurar una gestió eficient. Són les pròpies administracions les que han de buscar instruments comptables i analítics que els permetin una presa de decisions racional.

Si bé en el camp de la implantació de noves tècniques pressupostàries s'han esmerçat esforços, no ha estat així en el camp de l'avaluació dels resultats de la gestió. En conseqüència, hem cregut interessant intentar definir un model de mesura de l'eficiència de la gestió de les administracions municipals.

Per això, analitzarem els models emprats en l'àmbit empresarial, i formularem analíticament i adaptarem aquell que millor s'ajusti a les característiques particulars de les administracions municipals. Il·lustrarem les possibilitats del mètode proposat amb una aplicació empírica a un conjunt de municipis.

0.2. Naturalesa del problema.

Actualment, gairebé el cinquanta per cent de la població mundial viu en les grans aglomeracions urbanes. A l'estat espanyol la meitat de la població es concentra en ciutats de més de 50.000 habitants i els moviments demogràfics tendeixen a accentuar aquesta concentració.

En els darrers anys el desplaçament d'habitants cap a les ciutats ha fet augmentar fortament la població de les viles de dimensió mitjana, mentre que el creixement de les grans aglomeracions s'ha anat atenuant. En canvi, el despoblament del medi rural és una constant demogràfica que tendeix a perpetuar-se.

L'evolució de la població de cada un dels nuclis d'habitants planteja problemes ben diferents als responsables de la planificació municipal.

Mentre que en les grans concentracions urbanes la preocupació per la qualitat de vida esdevé essencial, en les ciutats de dimensió mitjana l'objectiu prioritari és atendre les necessitats del canvi estructural. Els cal dissenyar una nova infraestructura de serveis (sanejament, abastiment d'aigües, cultura, etc.) i afrontar la problemàtica urbanística que suscita el creixement de la ciutat. Per altra banda, en els nuclis rurals la principal inquietud és la supervivència, el manteniment d'uns serveis mínims, molt sovint insuficients, i la recerca d'incentius col·lectius per evitar el despoblament.

A l'estat espanyol, ultra els problemes de planificació urbana, els òrgans de govern de les ciutats han de fer front als derivats de la manca d'un finançament adequat i als de caràcter urbà i econòmic que encara s'arrosseguen d'actuacions anteriors a la constitució dels ajuntaments democràtics. Ha estat precisament a partir d'aquest moment quan les administracions municipals han incrementat la seva participació en la vida ciutadana i en la gestió dels recursos públics.

Aquesta nova orientació dels ajuntaments ha suscitat l'interès d'estudiosos de l'administració pública per les

qüestions que afecten al finançament i al control de les seves despeses.

S'han atorgat als municipis funcions que fins aleshores corresponien a altres òrgans de govern. La periodicitat de les eleccions municipals fa que els responsables de la corporació esmercin esforços per a millorar la qualitat de vida dels ciutadans, amb la intenció que aquests els reconeixin com els més eficaços en la solució de llurs necessitats particulars i col·lectives. Per dur a terme aquesta tasca calen recursos suficients que possibilitin la consecució dels projectes endegats i evitin la bancarrota dels ajuntaments.

Fins ara, precisament, el "casus belli" ha estat el grau de participació financera que han d'assumir les diferents administracions supramunicipals i els mateixos ciutadans en la gestió dels ajuntaments. Hi ha diferents opinions i tendències, i el tema està sobre la taula de debat. Mentrestant, els ajuntaments pateixen una greu situació econòmica que els mena a un endeutament persistent i a comprometre una part important del seu pressupost per satisfer despeses de caràcter financer.

De fet, la despesa municipal ha incrementat fortament la seva proporció sobre la despesa pública total del país i assoleix taxes importants respecte el PIB. És lògic, doncs, que hom es plantegi sistemes institucionals per controlar i fiscalitzar si aquesta despesa es realitza conforme als principis constitucionals de legalitat, d'economia i d'eficiència.

El control de legalitat és el que la majoria de corporacions exerceix de forma més generalitzada i gairebé exclusiva. L'avaluació de l'eficiència i de l'economia en l'as-

signació dels recursos municipals ha ocupat un lloc secundari degut fonamentalment a la manca de mitjans per realitzar-la.

Però, què s'entén per control de l'eficiència i de l'economia en l'assignació dels recursos municipals?

El control d'eficiència i d'economia abraça tots els àmbits de la gestió i de l'actuació de les entitats i consisteix en comprovar si els objectius previstos s'han assolit al menor cost. Aquest control total de la gestió va més lluny que un simple control d'eficàcia que només verifica si s'han acomplert o no els objectius proposats sense fixar-se en el cost.

Ja hem assenyalat que els recursos municipals són escassos i limitatius i, per tant, cal treure'n el màxim profit de la seva gestió i administració. Moltes vegades els objectius polítics entren en contradicció amb els objectius econòmics, però no per això s'han d'abandonar els projectes. El que cal és minimitzar-ne el cost de prestació.

Així doncs, la gestió de les ciutats és una tasca complexa i alhora preocupant per als responsables polítics que s'han d'esforçar per aprofundir en la pràctica democràtica i per aconseguir una major eficiència i eficàcia.

Els gestors de les entitats municipals necessiten uns procediments que facilitin una assignació racional dels recursos i possibilitin l'avaluació dels resultats de la seva gestió. En aquest camp han aparegut diverses tècniques per a l'elaboració dels pressupostos, les quals trenquen amb la tendència clàssica d'un pressupost administratiu incrementalista. Aquests sistemes faciliten l'elaboració del pressupost d'acord amb els objectius de l'enti-

tat i el seguiment i l'avaluació de cada projecte o programa a través de l'anàlisi de desviacions entre previsions i realitat.

Les tècniques d'anàlisi financera aplicades als estats comptables de síntesi de les administracions municipals permeten l'exercici del control financer i l'anàlisi de la seva estructura.

Però malgrat disposar d'aquests instruments d'anàlisi, trobem a faltar un indicador de l'eficiència en el sentit suara esmentat. Si hom vol avaluar la gestió dels òrgans municipals mitjançant la comprovació dels costos necessaris per assolir els objectius, cal conèixer prèviament quins són aquests costos. Per això, és indispensable un sistema de comptabilitat analítica adaptat a les característiques particulars de les administracions públiques.

Tot i la publicació del text que desenvolupa el grup 9 del pla general de comptabilitat pública, la seva pràctica no s'ha estès a les corporacions municipals, que continuen aplicant uns sistemes comptables arcaics basats en la simple comptabilització per partida única dels moviments del pressupost.

Un canvi en el control de l'administració pública comporta necessàriament l'adaptació dels seus circuits comptable-administratius als procediments de control empresarial, que són molt més racionals i efectius.

A pesar que els municipis i les empreses no persegueixen els mateixos objectius, ambdós han de procurar una gestió rigorosa per tal de bandejar qualsevol propensió a l'activisme i a la improvitació i, així, contribuir a la millora de l'eficiència.

Les corporacions municipals es fixen uns objectius i es doten d'uns mitjans econòmics i de gestió per tal d'aconseguir-los. En aquest sentit, doncs, han de ser considerades com una empresa privada amb plena autonomia econòmica i han d'adaptar la seva estructura tècnico-administrativa a les exigències dels seus beneficiaris, que són els ciutadans. Per això, caldria formar especialistes en la gestió municipal i definir clarament el paper dels diferents participants (polítics i tècnics) en l'administració municipal.

Sense menystenir els aspectes organitzatius i financers, nosaltres creiem que l'aspecte cabdal és el que es refereix a la gestió. Primerament, perquè pot ajudar a definir una determinada estructura organitzativa; en segon lloc, perquè, independentment de la quantitat de recursos econòmics assignats, aquests han de ser gestionats de la millor manera possible. Les decisions sobre la gestió són les que definiran una actuació més o menys eficient dels municipis i afectaran més directament els interessos dels ciutadans.

Però com avaluar la gestió d'un ajuntament? En resum, el nostre treball suggereix l'aplicació a l'àmbit municipal d'un índex d'eficiència que no difereix gaire dels emprats en l'avaluació de les actuacions empresarials.

0.3. Metodologia.

Hem dividit l'estudi en sis capítols. En els dos primers descrivim la situació econòmico-financera dels municipis

de l'estat espanyol i els diferents mecanismes de control de la despesa. En els tres següents estudien els diferents models d'avaluació de l'eficiència i proposem l'aplicació d'un mètode per avaluar la gestió de les administracions municipals. El sisè capítol es reserva a conclusions.

Amb la finalitat d'assentar el problema, hem analitzat l'evolució dels ajuntaments en els darrers anys i el seu paper en el conjunt d'administracions quant a la participació en la despesa pública total. Per això ha calgut un examen empíric dels pressupostos municipals durant un període determinat (1983-1985), cosa que ens ha permès conèixer diferents aspectes del problema. Primer, identificar la composició i la distribució dels recursos; segon, establir els principals nuclis de despesa i el condicionament financer a què estan sotmesos els ajuntaments; tercer, determinar les característiques particulars dels municipis en funció de la seva població.

La nostra intenció era completar aquest estudi amb una anàlisi de la distribució funcional de la despesa, però la mínima infraestructura de recollida i de procesament de la informació que actualment existeix a les corporacions municipals ens ha obligat a circumscriure'ns a un únic exercici econòmic. Malgrat tot, l'estudi il·lustra la jerarquitització en l'assignació de recursos a les diferents àrees de l'activitat municipal.

En el segon capítol hem estudiat les disposicions vigents pel que fa al control de la despesa pública, tot definit-ne les diferents classes i àmbits i les formes d'exercir-lo, i alhora hem detallat aquells aspectes que es refereixen a les administracions municipals en particular.

Hem inclòs en aquest apartat un estudi de les principals

tècniques pressupostàries que s'apliquen a l'administració pública per afavorir una distribució racional dels recursos i n'hem valorat el grau d'implantació a l'estat espanyol.

Definits el marc i les característiques de l'actuació de les corporacions municipals, passem a establir un indicador de la seva eficiència, que permeti una comparació entre els serveis oferts i els recursos emprats. Atès que aquesta relació ha estat una de les preocupacions principals de l'activitat empresarial, hem examinat minuciosament les característiques dels diferents models utilitzats en aquest àmbit per optimitzar-la.

El fet que la prestació dels serveis municipals contempli múltiples inputs i outputs i que aquests defineixin les característiques de l'actuació eficient ens fa decantar per l'aplicació dels models de funció de producció frontera descrits en el capítol quart i, concretament, pel "Data Envelopment Analysis" dissenyat per A. Charnes, W.W. Cooper i E. Rhodes que és el que millor respon als requeriments de les administracions municipals.

Hem formulat de manera analítica i completa el model DEA i acompanyem la seva descripció de diferents exemples que serveixen per desenvolupar-ne totes les possibilitats i orientat-ne l'aplicació metodològica en el camp de les administracions públiques.

Un cop fonamentada teòricament la seva viabilitat per avaluar l'eficiència dels ajuntaments, efectuem una aplicació empírica al servei municipal de recollida i eliminació de residus sòlids urbans basant-nos en una mostra de municipis de l'estat espanyol.

Finalment, el sisè capítol resumeix les principals conclusions extretes de l'estudi.

No voldria acabar aquesta introducció sense agrair la col.laboració de totes aquelles persones i entitats que l'han fet possible. Als responsables dels diferents ajuntaments i organismes públics consultats, la seva atenció i la seva valuosa aportació; al Departament d'Economia de l'Empresa de la U.A.B., les facilitats que m'ha donat; al Dr. Joaquim Vergés, les encertades indicacions i el seu entusiasme; a tots els amics i companys, la paciència d'escoltar els meus mediterranis redescoberts dia rera dia. "Dissimilis et pecuniae debitio et gratiae" (és molt diferent un deute de diners d'un deute d'agraïment).

Bellaterra, octubre 1988.

1. ANALISI DELS FLUXES ECONOMICS I FINANCERS DELS MUNICIPIS DE L'ESTAT ESPANYOL EN ELS DARRERS ANYS.

L'objectiu d'aquest capítol és l'anàlisi de la situació econòmico-financera dels ajuntaments de l'estat espanyol. Un primer pas en aquesta anàlisi consisteix en l'examen de la importància d'aquestes corporacions dins del conjunt de totes les administracions públiques, sota la perspectiva del volum de recursos que maneigen. La comptabilitat nacional contempla els municipis conjuntament amb les altres corporacions locals per la qual cosa és impossible valorar-los de forma independent; no obstant això, la seva importància relativa durant els anys estudiats queda força palesa.

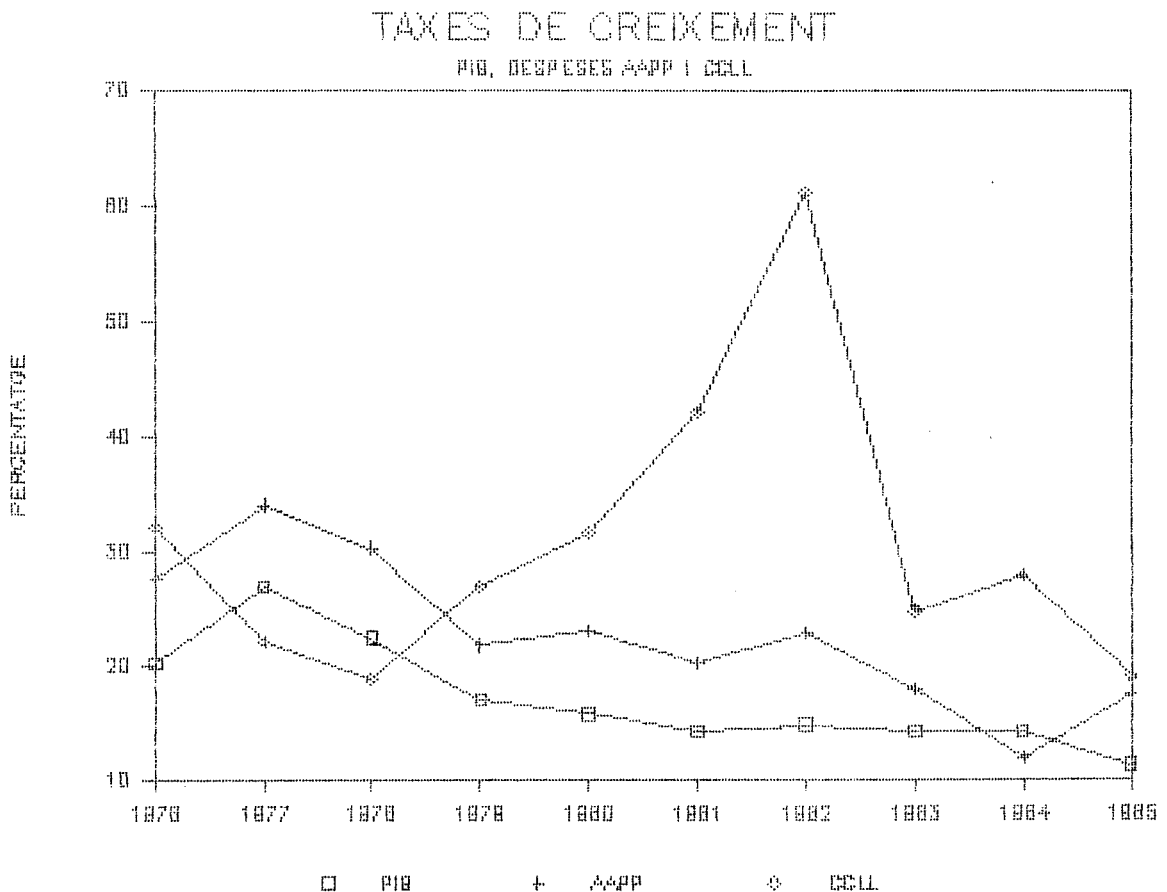
Posteriorment analitzarem l'estructura pressupostària dels ajuntaments de l'estat espanyol en el període 1983-1985 sota la perspectiva de la distribució econòmica i funcional de la despesa. Això ens permetrà observar les característiques dels pressupostos municipals i els criteris d'assignació de recursos.

1.1. L'evolució de la despesa de les corporacions locals en el període 1975 - 1985.

En els darrers anys, les administracions públiques (AAPP) han adquirit un paper cada vegada més rellevant en la vida econòmica del país, sobretot pel que fa al volum de recursos que manipulen. En l'última dècada (1975-1985), en termes de comptabilitat nacional, la despesa pública espanyola ha incrementat en un 60% la seva importància relativa

respecte el PIB (del 24,7% l'any 1975 al 39,3% el 1985), amb un creixement superior, però amb una tendència similar a la mantinguda per aquest indicador (veure gràfic i quadre 1.1).

El component de corporacions locals (CCLL) ha experimentat una evolució més espectacular. Pràcticament ha triplicat la seva participació en el PIB en el decurs d'aquest període.



La taxa de creixement de les despeses d'aquestes administracions supera la del PIB i la de les despeses de les AAPP a partir de l'any 1978 i assoleix les cotes màximes

PARTICIPACIO SOBRE PIB I SOBRE DESPESES ADMINISTRACIONS PUBLICQUES, 1975-1985.

Concepte	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
AAPP/PIB	24,7	26,2	27,7	29,5	30,7	32,6	34,4	36,8	38,0	37,2	39,3
CCLL/PIB	2,5	2,7	2,6	2,5	2,8	3,1	3,9	5,5	6,0	6,7	7,2
CCLL/AAPP	10,1	10,4	9,5	8,6	9,0	9,6	11,4	15,0	15,8	18,1	18,3

TAXES DE CREIXEMENT, 1976-1985

Concepte	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
PIB	20,2	26,9	26,9	22,4	16,9	15,6	14,1	14,7	14,2	14,1	11,2
AAPP	27,6	34,0	34,0	30,3	21,7	22,9	20,2	22,8	17,9	11,7	17,5
CCLL	32,0	22,0	22,0	18,8	26,9	31,6	42,1	61,2	24,7	27,8	18,9

Font: "Etudes économiques del'OCDE. Espagne 81-82 (maig 82); 83-84 (maig 84); 85-86 (abril 86).



en els anys 1981 i 1982. El creixement més espectacular es produeix en el període 1978 - 1982 -que coincideix amb els primers anys d'ajuntaments democràtics- amb una taxa global del 282% que fa duplicar el percentatge sobre el PIB.

és notori, doncs, el protagonisme creixent de les administracions locals en la vida de l'administració pública de l'estat espanyol, fet que pot atribuir-se a dues raons fonamentals. Per una banda, el dinamisme experimentat en la promoció i l'ampliació d'activitats pròpies del sector públic, en un intent de maximitzar eficientment l'atenció envers els ciutadans d'una àrea geogràfica concreta. Per altra banda, el volum de recursos que l'esmentat objectiu requereix i que fa incrementar la participació de les hisendes locals en la despesa pública total, any rera any.

Aquestes circumstàncies han conduït les corporacions a un nivell d'activitat superior al que els permeten els seus recursos econòmics, la qual cosa provoca l'aparició de dèficits en la gestió i la conseqüent necessitat de recórrer a formes de finançament extern per poder acomplir els objectius previstos. El quadre 1.2. ens dóna una idea de la penúria de recursos financers de les entitats locals.

L'aspecte financer condiciona fortament l'activitat de les administracions territorials. La insuficiència dels recursos assignats redueix la seva autonomia a l'ensens que incrementa la seva dependència exterior i crea l'obligatorietat d'atendre uns compromisos addicionals i de suportar una important càrrega financera. Aquestes característiques són extrapolables als ajuntaments, els quals pateixen en la mateixa mesura la manca de recursos econòmics per al desenvolupament de les seves activitats.

Quadre 1.2

CONCESSIONS DEL BANC DE CREDIT OFICIAL A LES CORPORACIONS LOCALS

Anys	Milions de pessetes	% sobre total despeses CLLL
1982	42.000	3,8
1983	48.000	3,5
1984	62.565	3,6
1985	164.057	7,9

Font: Memoria del Crédito Oficial, 1983, 1984 i 1985. Instituto de Crédito Oficial.

L'objectiu del nostre estudi és l'anàlisi del condicionament que les limitacions financeres imposen a l'estructura pressupostària dels ajuntaments i, en conseqüència, al destí dels recursos. No intentem discutir quin ha de ser el tipus de finançament dels ens territorials -i dels municipis en particular- que els atorgui l'autonomia i la llibertat suficients en l'acompliment de les seves funcions¹.

La nostra anàlisi parteix de la informació facilitada per la "Estadística presupuestaria de las Entidades Locales de 1983" i la "Estadística de los presupuestos de las Corpo-

1. Sobre aquest tema hi ha valuoses aportacions, i entre les més recents destaquem les de: J. M. BRICALL, A. CASTELLS i al. Las finanzas municipales en el Estado de las Autonomías: Estudios y propuestas. Diputació de Barcelona, Barcelona, maig 1985, i DIAZ ALVAREZ, A., Economía y fiscalidad de los municipios en España. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1985.

raciones Locales. Datos iniciales de los años 1984 y 1985" publicades pel Ministeri d'Economia i Hisenda a través de la "Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales". Aquestes dues publicacions constitueixen la informació més recent sobre pressupostos agregats de les entitats locals.

La "Estadística presupuestaria de las Entidades Locales de 1983" presenta consolidats els pressupostos ordinaris i d'inversions dels diferents municipis, sota dos aspectes qualitatius de la despesa: la seva naturalesa econòmica i la seva distribució funcional. En canvi, la publicació que fa referència als anys 1984 i 1985 només contempla el primer aspecte. En tots els casos, només existeix una classificació per als ingressos, l'econòmica.

L'elaboració d'aquesta informació ha seguit diferents processos i metodologies. Per a l'any 1983, s'ha partit de les declaracions dels mateixos ajuntaments, i s'ha fet una estimació de les dades corresponents a les corporacions que no l'han presentada. Per a la classificació econòmica dels pressupostos s'han estimat les dades per un total de 1.446 municipis, que equivalen al 18% del total de corporacions. Per a la classificació funcional, el percentatge d'estimació és del 28%².

L'elaboració de l'estadística dels anys 1984 i 1985 ha tingut en compte tot els municipis de més de 20.000 habitants i una mostra aleatòria d'uns altres 350 municipis. Per a la selecció de la mostra s'ha dividit el grups de municipis de menys de 20.000 habitants en quatre estrats i

2. Vid.: MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA. Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Estadística presupuestaria de las Entidades Locales de 1983. Tomo I (Nivel Nacional). Diciembre 1984, pp. 3 i ss.

s'ha escollit una mostra independent per a cadascun d'ells, que ha estat major en els estrats de població superior³.

Per a l'anàlisi comparativa temporal i municipal dels pressupostos agregats dels ajuntaments hem emprat xifres constants amb la finalitat de reflectir increments o decrements reals. El deflactor utilitzat ha estat l'índex general de preus, malgrat tractar-se d'operacions corrents i d'operacions de capital. Si haguéssim conegut la proporció dels pressupostos agregats corresponent a pressupostos ordinaris i a pressupostos d'inversions, hauríem optat per l'aplicació d'índex diferents, però les característiques de la informació de base disponible no han fet possible aquesta diferenciació.

Hem fet l'estudi a partir de la determinació de l'estructura i composició dels pressupostos de cada tipus de municipi i dels pressupostos anuals conjunts, tant d'ingressos com de despeses. També hem calculat les taxes anuals de creixement real del període (1983-1985), i hem aplicat una anàlisi de correlació per a determinar les relacions entre les diferents dades.

La investigació comprén tres apartats. Els dos primers dedicats a la comparació de l'estructura i de la composició dels ingressos i de les despeses municipals desde la perspectiva de la seva classificació econòmica. Les diferències interanuals i intermunicipals permeten establir les característiques dels pressupostos municipals i de la seva evolució, tot evidenciant els contrastos determinats

3. Vid.: MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA. Dirección General de Cooperación con las Haciendas Territoriales. Estadística de los presupuestos de las corporaciones locales. Datos iniciales de los años 1984 y 1985. Octubre 1986, pgs. 4 i ss.

per la dimensió del municipi.

El tercer apartat conté l'estudi de la distribució funcional de la despesa, i l'anàlisi de l'estructura i de la importància relativa de cada funció dins el conjunt de l'activitat municipal. L'objectiu és poder determinar quins són els serveis que constitueixen el nucli d'acció prioritària dels ajuntaments.

Lamentablement, aquesta anàlisi funcional s'ha hagut de limitar a un sol exercici -1983- i al conjunt total de corporacions, sense que hàgim pogut establir la diferència segons els tipus de municipis, ateses les peculiaritats de la informació disponible.

1.2. Estudi de l'evolució dels pressupostos dels ajuntaments de l'estat espanyol, 1983 - 1985.

Com hem assenyalat, el nostre estudi parteix dels pressupostos municipals agregats, per la qual cosa no tractem per separat els pressupostos d'inversions i els ordinaris. És per això, que les operacions de capital tenen una importància relativament superior a la que tindrien si ens referíssim únicament a pressupostos ordinaris.

1.2.1. El pressupost de despeses.

La presentació dels pressupostos municipals de despeses

contempla un doble criteri de classificació: la seva naturalesa econòmica (classificació econòmica), i la funció a la qual es destinen (classificació funcional). Els ingressos només es classifiquen per la seva naturalesa econòmica.

La classificació econòmica reflecteix la naturalesa de l'ingrés i de la despesa previstos, amb independència de l'òrgan al qual corresponen i engloba tres grans blocs d'operacions: les operacions corrents, les operacions de capital, i les operacions financeres.

El primer bloc d'operacions fa referència a les despeses necessàries per al funcionament i manteniment dels serveis de la corporació, i a les despeses derivades de la càrrega financera dels recursos obtinguts en préstec. En el pressupost d'ingressos recullen la recaptació per impostos i altres càrregues impositives de les entitats municipals. Ambdós pressupostos inclouen, respectivament, les transferències cedides i rebudes d'altres sectors per finançar operacions corrents sense contrapartida dels beneficiaris.

Les operacions de capital inclouen tots els moviments de recursos generats per a la realització i alienació d'inversions. Les quantitats lliurades o rebudes pel finançament d'operacions d'aquesta naturalesa, sense contrapartida dels beneficiaris, configuren les transferències en aquest bloc.

Finalment, el darrer grup recull les variacions experimentades pels actius i pels passius financers, i que tenen el seu origen principal en operacions de préstec i de deute concretades amb terceres persones.

En un darrer apartat ens ocuparem de la classificació

funcional de la despesa. La resta de l'anàlisi dels pressupostos dels ajuntaments de l'estat espanyol s'ha fet a partir de la classificació econòmica dels pressupostos.

En el període 1983-1985, els ajuntaments d'arreu de l'Estat han dedicat per terme mig tres quartes parts dels seus recursos a atendre les despeses corrents (sobretot a remuneracions al personal i adquisició de béns i serveis), gairebé un 20% a inversions (tant reals com de capital), i la resta a operacions financeres.

Aquesta situació obeeix al fet de que dues de les partides del pressupost de despeses corrents -les remuneracions al personal i l'adquisició de béns i serveis-, reclamen més del 60% dels recursos municipals. Si a més a més s'hi afegixen les inversions reals, el percentatge es situa per sobre del 80%.

Podem, doncs, afirmar que els objectius prioritaris dels municipis són dos: el manteniment d'una estructura de serveis històrica i la creació de nous serveis. El fet que es dediqui una part important de recursos al primer fa que els nous serveis siguin dotats de manera insuficient.

Malgrat aquesta forta distribució monopolitzadora, en el decurs dels exercicis analitzats s'observa una tendència a compensar les desigualtats i a reduir la proporció de recursos dedicats a despeses corrents en benefici de les altres operacions. La diferència en les taxes de creixement és notable (veure quadre 1.3).

De fet, si comparem l'estructura pressupostària dels tres anys veiem una estreta relació entre les remuneracions al personal i l'adquisició de béns i serveis, i les operacions de capital. El vincle invers que s'estableix confir-

Quadre 1.3

PRESUPUESTOS DE DESPESAS DELS AJUNTAMENTS DE L'ESTAT ESPANYOL, 1983 - 1985

DESPESAS	Pessetes constants			Taxa creixement			Estructura despeses		
	1983	1984	1985	1984	1985	1983	1984	1985	
Remuneracions personal	288679	291504	304618	0,98	4,50	40,24	37,30	34,93	
Compra de bens i serveis	200484	214251	228532	6,87	6,67	27,94	27,42	26,20	
Interessos	42476	46932	54098	10,49	15,27	5,92	6,01	6,20	
Transferències corrents	37414	46330	52094	23,83	12,44	5,21	5,93	5,97	
Operacions corrents	569053	599017	639342	5,27	6,73	79,31	76,65	73,30	
Inversions reals	109785	139801	180890	27,34	29,39	15,30	17,89	20,74	
Transferències de capital	10317	12455	15869	20,73	27,41	1,44	1,59	1,82	
Operacions de capital	120102	152256	196759	26,77	29,23	16,74	19,48	22,56	
Variació actius financers	3021	2604	2909	-13,82	11,73	0,42	0,33	0,33	
Variació passius financers	25291	27607	33183	9,16	20,20	3,52	3,53	3,80	
Operacions financeres	28312	30210	36093	6,71	19,47	3,95	3,87	4,14	
TOTAL DESPESAS	717467	781483	872193	8,92	11,61	100,00	100,00	100,00	

ma la tendència a la pèrdua d'importància relativa d'alguns components de les despeses corrents a favor de les operacions de capital. En canvi, la correspondència entre partides de la mateixa naturalesa és directa i positiva (veure quadre 1.4).

Quadre 1.4.

COEFICIENTS DE CORRELACIO ENTRE ELS DIFERENTS COMPONENTS DE LES DESPESES MUNICIPALS. (Només s'inclouen les que han donat resultats significatius).

	BiS	I	TC	IR	TK	VAF	VPF
RP	0,95	-0,95	-0,91	-0,995	-0,983		
BiS		-0,99		-0,979	-0,994		-0,96
I				0,976	0,99		0,969
TC						-0,99	
IR					0,99		
TK							0,931

RP = remuneracions al personal

IR = inversions reals

BiS = adquisicions de béns i serveis

TK = transferències de capital

I = interessos

VAF = variació d'actius financers

TC = transferències corrents

VPF = variació de passius financers

Aquesta tendència iniciada per les corporacions municipals s'hauria de mantenir en les propers anys. Els ajuntaments només podran donar resposta a les necessitats presents dels seus ciutadans si creen nous serveis o amplien els ja existents. La dedicació de la major part dels recursos al

manteniment dels serveis actuals condueix forçosament a l'estancament de l'activitat municipal.

Tanmateix, la pràctica d'atendre sobretot les despeses d'estructura obeeix sovint no a una voluntat clara en aquest sentit sinó a la manca de recursos per a la realització de noves inversions. Els òrgans de govern municipal es valen cada vegada més, del finançament extern per sostenir part de les seves activitats. La partida d'interessos és la quarta en volum de despesa, encara que lluny de les altres. L'estreta relació entre interessos i operacions de capital i aquells i la variació de passius financers confirmen el sistema de finançament de la majoria de les inversions municipals.

1.2.2. El pressupost d'ingressos.

La configuració del pressupost d'ingressos és, fins i tot, més extremada que l'estructura de les despeses. Una gran part dels recursos tenen el seu origen en operacions corrents (85% aproximadament). No obstant això, els ingressos procedents d'operacions de capital i d'operacions financeres mostren una tendència similar, però no tan accentuada, a la mantinguda per les despeses homònimes (vegeu quadre 1.5).

Les transferències corrents, és a dir, els ingressos procedents de la participació en impostos de l'Estat constitueixen la principal font d'obtenció de recursos dels ajuntaments. Aquest fet fa palesa la insuficiència

Quadre 1.5

PRESUPUESTOS D'INGRESSOS DELS AJUNTAMENTS DE L'ESTAT ESPANYOL, 1983 - 1985.

	Pessetes constants			Taxa creixement			Estructura despeses		
	1983	1984	1985	1984	1985	1983	1984	1985	
INGRESSOS									
Impostos directes	165575	190455	220683	15,03	15,87	23,08	24,37	25,27	
Impostos indirectes	38866	42551	44520	9,48	4,63	5,42	5,45	5,10	
Taxes i altres ingressos	170000	178818	193542	5,19	8,23	23,69	22,88	22,16	
Transferències corrents	234796	235623	255408	0,35	8,40	32,73	30,15	29,24	
Ingressos patrimonials	19348	19141	20285	-1,07	5,97	2,70	2,45	2,32	
Operacions corrents	628585	666588	734438	6,05	10,18	87,61	85,30	84,08	
Alienació inversions reals	5089	7653	8346	50,38	9,06	0,71	0,98	0,96	
Transferències de capital	36004	40707	52603	13,06	29,22	5,02	5,21	6,02	
Operacions de capital	41093	48360	60949	17,68	26,03	5,73	6,19	6,98	
Variació actius financers	2666	3099	4782	16,24	54,31	0,37	0,40	0,55	
Variació passius financers	45133	63420	73302	40,52	15,58	6,29	8,12	8,39	
Operacions financeres	47799	66519	78083	39,16	17,39	6,66	8,51	8,94	
TOTAL INGRESSOS	717477	781467	873470	8,92	11,77	100,00	100,00	100,00	

dels recursos recaptats i gestionats directament per les corporacions.

Si dividim el pressupost d'ingressos en dos grans blocs, l'un que agrupi els recursos municipals procedents d'altres institucions públiques o privades, i l'altre que reculli els ingressos generats per l'activitat habitual dels ajuntaments, ens adonarem de la forta dependència exterior a què estan sotmeses les corporacions municipals.

El primer grup, format per totes les transferències, corrents i de capital, i pel finançament aliè (variació de passius financers), representa al voltant del 44% dels ingressos totals i equival pràcticament al doble de les despeses en operacions de capital.

Aquest fet imposa una sèrie de limitacions a les entitats municipals. Per una banda, han d'hipotecar una part important del pressupost per subvenir al cost del finançament extern. Per l'altra, estan supeditades a una assignació fixada de manera objectiva per l'administració central que, en canvi, no té en compte els projectes immediats ni les necessitats reals de cada municipi en particular.

Amb tot, cal assenyalar que en el període estudiat, les transferències corrents han reduït la seva importància respecte a l'estructura pressupostària d'ingressos, mentre que les de capital han augmentat a mesura que ho feien les inversions reals i mantenen una forta relació amb la partida d'ingressos de variació de passius financers.

Malgrat increments substancials en alguna partida, els ingressos propis de l'activitat municipal no arriben a cobrir les despeses necessàries per a l'estricta manteniment dels serveis existents, tot i que el grau de cober-

tura ha anat augmentant.

Quadre 1.6.

ORIGEN DELS RECURSOS I GRAU DE COBERTURA.
(Percentatge sobre total)

CONCEPTE	1983	1984	1985
RECURSOS D'ORIGEN ALIE			
Transf. corrents	32,73	30,15	29,24
Transf. de capital	5,02	5,21	6,02
Variació passius financers	6,29	8,12	8,39
	44,04	43,48	43,65
RECURSOS PROPIS	55,96	56,52	56,35
DESPESES OP. CORRENTS	79,31	76,65	73,30
GRAU DE COBERTURA	- 23,35	- 20,13	- 16,96

Podem concloure que les corporacions municipals presenten una rígida estructura pressupostària, tant pel que fa als ingressos com pel que fa a les despeses. Aquesta rigidesa està provocada per l'estreta dependència financera d'altres entitats, sobretot de l'administració central, circumstància que limita l'actuació dels ajuntaments quant a la determinació del nivell d'ingressos i del de despeses. Tal manca d'autonomia en la decisió del volum de recursos, les dificultats per incrementar-lo, i l'obligació de man-

tenir una estructura imposada per raons històriques que consumeix la majoria dels recursos, impedeixen l'expansió i la creació de nous serveis municipals que s'adeqüin a les necessitats actuals dels ciutadans.

1.3. Estudi de l'evolució dels pressupostos dels ajuntaments de l'estat espanyol, per tipus de municipis (1983 - 1985).

1.3.1 El pressupost de despeses.

A partir del nombre d'habitants de cada municipi, els ajuntaments de l'estat espanyol s'han distribuït en sis grups diferents, que es reparteixen la població total de forma bastant desigual. El grup que aglutina més individus és el dels municipis de menys de 20.000 habitants (quadre 1.7).

Els recursos municipals presenten una distribució semblant a la de la població tot mantenint la tònica del repartiment demogràfic. Però en aquesta correspondència es pot observar que, llevat de l'any 1983, les despeses-ingressos per habitant són superiors quan més gran és el municipi, la qual cosa confirma l'opinió general de que la prestació de serveis és més cara en les ciutats més poblades.

En termes generals i constants, s'observa que l'increment pressupostari municipal és més rellevant l'any 1985 que

l'any 1984 i que afecta irregularment els grups establerts. Els pressupostos que més han crescut són els de les ciutats que tenen entre 500.000 i 1.000.000 habitants, que, comparativament, són les que tenien una menor dotació "per capita" l'any 1983. Quan a la resta de ciutats, les que superen els 100.000 habitants han registrat un creixement més moderat que les de menor dimensió, que han assolit unes taxes de creixement força semblants entre si.

Quadre 1.7

DISTRIBUCIO DE LA POBLACIO I DELS RECURSOS MUNICIPALS, PER TIPUS DE MUNICIPIS, 1983 - 1985.

Tram poblacio (habitants)	% Poblacio	% Recursos			Recursos/Habitant Ptes. constants			Taxes de creixement	
		1983	1984	1985	1983	1984	1985	1984	1985
< 20000	37,49	28,34	29,21	29,49	14404	16145	18198	12,23	12,72
20001 - 50000	11,74	11,12	11,61	11,39	18038	20516	22470	13,74	9,52
50001 - 100000	9,27	9,06	9,75	9,55	18610	21822	23847	17,26	9,28
100001 - 500000	21,92	25,46	24,04	23,93	22122	22752	25280	2,85	11,11
500001 - 1000000	6,54	6,91	7,5	7,5	20123	23769	26539	18,12	11,65
>1000000	13,04	19,11	17,9	18,14	27914	28484	32210	2,04	13,08
Total	100	100	100	100					

De tota manera, aquests augments no s'han produït de forma continuada sinò que, llevat dels municipis menors, hi ha força diferències entre els increments del període. La relació entre ambdues taxes de creixement és inversa,

encara que no significativa; és a dir, que un augment considerable en els pressupostos d'un exercici comporta un augment més moderat l'any següent, i viceversa.

L'any 1985 el creixement dels pressupostos dels diferents municipis ha estat més homogeni que l'any anterior, ja que s'ha passat d'una diferència de 16 punts a una de 3,8. De fet, no es pot establir cap relació entre la dimensió del municipi i el creixement del seu pressupost, ni entre aquesta darrera magnitud i el percentatge de població que cada grup aglutina (els coeficients de correlació no superen en cap cas el 0,7).

Pel que fa a l'estructura pressupostària s'observen algunes similituds i certes divergències destacables entre els diferents grups. Entre les primeres podem assenyalar els recursos destinats a despeses corrents, que representen una part important del pressupost la qual és més considerable com major és el municipi (vegeu quadre 1.8).

Entre el 60% i el 70% de les despeses de cada ajuntament correspon a remuneracions al personal i a compres de béns corrents i serveis. Amb tot, són les partides pressupostàries que presenten creixements més moderats en tot el període, assolint en alguns casos taxes negatives (vegeu quadre 1.9). En els anys 1984 i 1985 hi ha una relació inversa entre la taxa de creixement de les remuneracions al personal i la dimensió del municipi alhora que aquells municipis que agrupen un major percentatge de població són els que destinen menor proporció de despeses a aquesta partida. Per tant, es constata la presència d'economies d'escala entre el nombre d'empleats municipals i el volum de població a atendre, si bé és l'únic cas que es dona a l'administració municipal.

Quadre 1.8

ESTRUCTURA DESPESES MUNICIPALS, PER GRUPS DE MUNICIPIS, 1983 - 1985.

Municipis	≤ 20.000			20.0001- 50.000			50.001-100.000		
	DESPESES	1983	1984	1985	1983	1984	1985	1983	1984
Remuneracions pers.	37,13	34,96	33,36	42,18	38,54	37,43	42,06	39,44	37,70
Compra bens i serv.	28,04	28,77	27,74	26,24	24,27	24,63	26,56	25,96	26,61
Interessos	3,12	3,39	3,66	5,50	5,42	5,80	5,31	5,81	5,95
Transf. corrents	3,49	3,67	4,06	4,35	4,31	5,16	3,96	5,44	5,44
Op. corrents	71,78	70,79	68,83	78,27	72,55	73,02	77,89	76,65	75,70
Inversions reals	21,86	23,35	25,42	16,23	22,63	22,18	16,47	19,05	19,68
Transf. de capital	2,80	2,52	2,45	1,23	0,80	0,57	1,74	0,77	0,43
Op. de capital	24,66	25,87	27,87	17,46	23,43	22,75	18,21	19,82	20,11
Var. actius financ.	0,28	0,25	0,23	0,46	0,28	0,29	0,39	0,28	0,37
Var. passius financ.	3,29	3,09	3,08	3,81	3,74	3,95	3,51	3,24	3,81
Op. financeres	3,57	3,34	3,30	4,27	4,03	4,23	3,90	3,53	4,18
TOTAL DESPESES	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Municipis	100.001-500.000			500.001-1.000.0.000			> 1.000.000		
	DESPESES	1983	1984	1985	1983	1984	1985	1983	1984
Remuneracions pers.	39,09	37,28	34,68	45,27	39,42	36,25	42,56	38,30	34,21
Compra bens i serv.	27,04	27,09	25,06	28,67	25,22	23,72	30,39	29,41	27,01
Interessos	6,83	7,59	7,06	7,23	6,14	6,42	8,93	8,57	9,50
Transf. corrents	5,36	6,56	6,51	5,26	4,77	6,89	8,67	10,55	8,78
Op. corrents	78,31	78,52	73,31	86,43	75,56	73,29	90,55	86,83	79,50
Inversions reals	16,32	15,67	20,29	7,94	18,93	21,20	5,78	7,81	13,18
Transf. de capital	0,61	0,83	1,17	0,61	0,45	0,98	0,80	2,56	3,52
Op. de capital	16,93	16,50	21,46	8,56	19,39	22,18	6,58	10,36	16,70
Var. actius financ.	0,58	0,49	0,55	0,43	0,18	0,15	0,41	0,38	0,31
Var. passius financ.	4,18	4,49	4,68	4,58	4,87	4,39	2,46	2,43	3,50
Op. financeres	4,76	4,98	5,23	5,01	5,06	4,53	2,87	2,81	3,81
TOTAL DESPESES	100,00	51,74	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Quadre 1.9

TAXES DE CREIXEMENT DE LES DESPESES MUNICIPALS, PER GRUPS DE MUNICIPIS, 1984 - 1985.

Municipis	< 20.000		20.001-50.000		50.001-100.000		100.001-500.000		500.001-1.000.000		> 1.000.000	
	1984	1985	1984	1985	1984	1985	1984	1985	1984	1985	1984	1985
DESPESES												
Remuneracions pers.	5,67	7,56	3,93	6,38	9,95	4,46	-1,91	3,36	2,86	2,68	-8,18	1,02
Compra bens i serv.	15,12	8,69	5,22	11,13	14,60	12,03	3,03	2,79	3,87	5,04	-1,24	3,84
Interessos	22,18	21,58	12,02	17,20	28,23	11,88	14,34	3,35	0,42	16,74	-2,08	25,38
Transf. corrents	18,25	24,71	12,88	31,05	61,12	9,23	26,03	10,25	7,18	61,10	24,13	-5,95
Op. corrents	10,69	9,58	5,43	10,24	15,38	7,92	3,12	3,74	3,25	8,30	-2,15	3,53
Inversions reals	19,89	22,69	58,55	7,37	35,67	12,88	-1,23	43,86	181,50	25,01	37,74	90,88
Transf. de capital	1,15	9,56	-25,88	-22,54	-48,48	-38,20	38,99	57,03	-13,43	142,58	226,46	55,62
Op. de capital	17,76	21,41	52,61	6,34	27,61	10,90	0,22	44,52	167,51	27,74	60,65	82,18
Var. actius financ.	1,30	2,45	-30,58	11,47	-14,45	43,07	-12,71	23,87	-49,57	-11,95	-6,11	-7,61
Var. passius financ.	5,27	12,34	11,77	15,44	8,32	28,29	10,46	15,83	25,73	0,52	0,96	62,73
Op. finances	4,96	11,60	7,19	15,16	6,04	29,48	7,63	16,63	19,25	0,07	-0,05	53,31
TOTAL DESPESES	12,23	12,71	13,74	9,53	17,25	9,27	2,85	11,11	18,11	11,66	2,04	13,08

Els altres dos components de les despeses corrents, les transferències i els interessos, esdevenen els elements de major divergència entre els diferents grups de municipis.

Les primeres, encara que no representen un percentatge important del pressupost, tenen una relació directa amb la dimensió del municipi i un creixement molt desigual entre els diversos grups, amb variacions que oscil·len entre taxes negatives i creixements espectaculars (61%).

Cal tenir en compte que aquestes transferències constitueixen una font substitutiva d'inversió municipal, car existeix una relació inversa entre el percentatge de despeses destinat a ambdues magnituds. Quan els municipis, (per raons bàsicament de caràcter financer com hem apuntat en el capítol anterior), no poden realitzar inversions per a millorar o ampliar els serveis existents o per a crear-ne de nous, han de recórrer a subvencionar altres entitats públiques o privades que puguin satisfer les necessitats de la comunitat que hauria d'atendre la pròpia administració municipal.

Amb tot, no es pot considerar un greuge l'existència d'una certa descentralització en la prestació de serveis municipals, sempre i quan l'administració exerceixi el control oportú per tal de garantir l'eficiència dels recursos públics que gestionen les concessionàries.

Si els municipis que concedeixen més transferències són els que inverteixen menys, també és cert que són els que paguen una proporció més alta d'interessos, la qual cosa corrobora les dificultats que tenen per a realitzar noves inversions.

La proporció de despeses per a inversions reals varia

substancialment entre els diferents grups de municipis⁴ i es redueix a mesura que augmenta la seva dimensió. Malgrat tot, es tendeix a que les operacions de capital incrementin la seva proporció dins el pressupost de despeses, atés que el creixement contingut de les remuneracions al personal i de l'adquisició de béns i serveis allibera recursos per a altres tipus d'operacions.

La partida d'interessos ha evolucionat diferentment i, en alguns casos, ha presentat creixements espectaculars. En termes relatius és tres vegades major en les ciutats més poblades que contràriament són les que menys inverteixen. Per tant, es pot deduir que la necessitat de recórrer al finançament aliè no ve motivada tant pel nivell d'inversió que realitza cada municipi, com per la manca de recursos per mantenir una estructura de prestació de serveis, que resulta més cara en les municipis de major població.

1.3.2. El pressupost d'ingressos.

Si abans hem comentat la forta concentració de despeses en algunes partides, aquesta tendència s'accentua en el cas del pressupost d'ingressos.

Més del 80% dels ingressos municipals té el seu origen en operacions corrents, percentatge directament proporcional

4. Cal assenyalar que prop del 40% de la inversió municipal del període la realitzen els municipis de menys de 20.000 habitants, mentre que la de les ciutats de més d'un milió d'habitants no supera, en cap cas, el 12% de l'inversió total.

a la dimensió del municipi, i inversa al pas dels anys. En conseqüència, els ingressos procedents dels altres dos tipus d'operacions assoleixen uns nivells força insignificants repartits de forma desigual entre ambdós grups de partides (vegeu quadre 1.10).

Amb tot, els ingressos per operacions de capital conformen algunes de les partides amb major creixement i amb una evolució més irregular, tant pel que fa als diferents anys com als diversos grups de municipis (vegeu quadre 1.11).

Aquesta divergència es atribuïble fonamentalment a dos fets. En primer lloc, a la poca importància que els ingressos d'aquesta naturalesa tenen dins l'estructura pressupostària, fet que implica que qualsevol modificació de la seva dotació representi una variació força pronunciada. En segon lloc a l'evolució mantinguda pels dos elements que integren els ingressos per operacions de capital -les transferències de capital i l'alienació d'inversions reals. Ambdós han presentat variacions molt contràries i força extremes, donat que reflecteixen ingressos puntuals discontinus en el temps, i independents d'altres partides.

Les transferències corrents, principal font de recursos dels ajuntaments, tenen més relació amb la grandària del municipi que amb la població que cada grup aplega. Aquesta circumstància es ben lògica, car ja s'ha comprovat anteriorment que els costos de prestació i de manteniment dels serveis són més elevats en els municipis més grans. Aquest aspecte és un dels criteris de distribució de les participacions municipals en impostos de l'Estat⁵ les quals constitueixen la base de les transferències corrents rebudes pels municipis.

La recaptació per tributs i taxes propis supera el 50%

Quadre 1.10

ESTRUCTURA INGRESSOS MUNICIPALS, PER GRUPS DE MNICIPIS. 1983 - 1985.

Municipis	< 20.000			20.001-50.000			50.001-100.000		
INGRESSOS	1983	1984	1985	1983	1984	1985	1983	1984	1985
Imptos. directes	19,63	21,39	21,79	21,70	21,66	22,40	24,04	24,86	24,47
Imptos. indirectes	4,84	4,73	4,41	5,32	4,90	4,78	7,55	8,80	8,30
Taxes i altres ing.	25,08	25,08	24,66	26,81	26,05	24,73	24,33	24,18	22,82
Transf. corrents	29,58	27,22	26,89	30,65	26,58	27,41	28,65	26,54	26,71
Ing. patrimonials	4,59	4,03	4,17	2,08	1,73	1,77	1,76	1,12	1,16
Op. corrents	83,72	82,44	81,92	86,57	80,92	81,10	86,32	85,50	83,46
Alienacio inv. reals	1,04	1,12	1,39	0,66	1,36	1,00	0,41	1,09	0,66
Transf. de capital	9,55	10,48	10,53	4,94	7,24	7,54	4,72	3,22	6,48
Op. de capital	10,59	11,60	11,93	5,60	8,60	8,54	5,13	4,30	7,14
Var. actius financ.	0,40	0,44	0,43	0,43	0,42	0,38	0,44	0,74	0,46
Var. passius financ.	5,29	5,52	5,73	7,41	10,06	9,98	8,10	9,45	8,94
Op. financeres	5,69	5,96	6,15	7,83	10,48	10,36	8,55	10,20	9,40
TOTAL INGRESSOS	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Municipis	100.001-500.000			500.001-1.000.000			> 1.000.000		
INGRESSOS	1983	1984	1985	1983	1984	1985	1983	1984	1985
Imptos. directes	24,37	28,02	26,77	28,83	27,79	26,20	24,74	24,41	30,75
Imptos. indirectes	5,30	5,07	4,77	6,19	5,72	5,50	5,20	5,53	4,99
Taxes i altres ing.	22,87	20,96	19,18	22,90	19,26	18,64	20,91	20,63	21,54
Transf. corrents	32,30	31,51	31,32	37,81	29,59	30,59	39,36	37,64	32,34
Ing. patrimonials	1,49	1,45	1,43	1,59	1,92	1,40	2,70	2,63	1,84
Op. corrents	86,33	87,00	83,47	97,31	84,27	82,32	92,80	90,84	91,36
Alienacio inv. reals	1,06	0,74	0,98	0,39	0,14	0,24	0,04	1,11	0,63
Transf. de capital	4,59	2,66	5,12	0,74	1,21	0,72	0,60	1,47	0,90
Op. de capital	5,65	3,41	6,11	1,14	1,35	0,97	0,64	2,59	1,53
Var. actius financ.	0,50	0,42	1,22	0,52	0,39	0,39	0,04	0,09	0,07
Var. passius financ.	7,53	9,18	9,21	1,03	13,98	16,33	6,52	6,48	7,04
Op. financeres	8,02	9,60	10,43	1,55	14,37	16,72	6,56	6,57	7,11
TOTAL INGRESSOS	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Quadre 1.11

TAXES DE CREIXEMENT DELS INGRESSOS MUNICIPALS PER GRUPS DE MUNICIPIS, 1984 - 1985.

Municipis	< 0.000		20.001-50.000		50.001-100.000		100.001-500.000		500.001-1.000.000		> 1.000.000	
	1984	1985	1984	1985	1984	1985	1984	1985	1984	1985	1984	1985
INGRESSOS												
Impostos directes	22,27	14,86	13,57	13,37	21,28	7,53	18,20	6,37	13,85	6,57	0,69	42,46
Imptos. indirectes	9,65	5,24	4,90	6,98	36,79	2,99	-1,71	4,73	9,16	8,57	8,55	2,00
Taxes i altres ing.	12,22	10,81	10,60	4,06	16,57	3,11	-5,78	1,89	-0,66	9,38	0,67	18,04
Transf. corrents	3,23	11,37	-1,30	13,02	8,65	9,93	0,29	10,65	-7,57	16,88	-2,16	-3,14
Ing. patrimonials	-1,52	16,71	-5,29	12,22	-25,30	12,60	-0,16	9,80	42,65	-17,57	-0,52	-20,70
Op. corrents	10,50	12,01	6,40	9,85	16,17	6,62	3,61	6,80	2,29	10,41	-0,12	13,73
Alienacio inv.reals	20,21	40,97	136,47	-19,39	214,29	-33,25	-27,87	46,66	-57,17	92,83	2990,70	-36,19
Transf. de capital	23,16	13,28	66,61	14,18	-20,14	119,93	-40,32	114,22	91,97	-32,30	149,85	-30,78
Op. de capital	22,87	15,95	74,80	8,85	-1,61	81,27	-37,98	99,45	40,47	-19,13	313,68	-33,11
Var. actius financ.	22,76	9,40	12,84	-0,24	97,35	-32,02	-12,85	222,29	-11,55	12,26	124,61	-12,68
Var. passius financ.	17,03	16,89	54,50	8,77	36,79	3,31	25,33	11,73	1510,45	32,00	1,46	22,85
Op. financeres	17,44	16,34	52,24	8,41	39,93	0,73	22,96	20,98	996,45	31,47	2,24	22,36
TOTAL INGRESSOS	12,20	12,73	13,82	9,61	17,29	9,24	2,81	11,32	18,11	13,04	2,04	13,08

dels ingressos municipals totals, i la corresponent a impostos directes és la que més ha augmentat en el transcurs del període estudiat.

La contribució de cada ciutadà al manteniment del seu municipi a través dels impostos directes varia substancialment segons la grandària de la ciutat, i no sempre cobreix la mateixa proporció de despeses municipals. Els habitants de les ciutats menors són els que contribueixen menys al manteniment dels serveis que els ofereix l'ajuntament.

En la meitat dels grups de municipis la recaptació per taxes i per altres ingressos supera la d'impostos directes i aquella presenta una variació anual substancialment diferent a la d'aquests (noteu que és negativa en alguns

5. Tal com estableix la llei 44/1983 de 28 de desembre de Pressupostos Generals de l'Estat pel 1984 en el seu article 13, l'import de la participació de les hisendes municipals en tributs estatals es repartirà a través del Fons Nacional de Cooperació Municipal i es distribuirà d'acord amb els següents criteris:

- El 70% del que pertoca als ajuntaments de règim comú es distribuirà en funció d'una ponderació entre el nombre d'habitants i uns coeficients que oscilen entre el 2,85 i un 1 (municipis de menys de 5.000 habitants).
- Un 25% en funció de la ponderació entre el nombre d'habitants i l'esforç fiscal de cada municipi.
- El 5% restant es repartirà de forma proporcional al nombre d'unitats escolars d'EGB, precolar i educació especial dels centres públics.

Vid. també: P. ESTESO RUIZ i A. MELGUIZO SANCHEZ, "Haciendas Locales y Presupuestos del Estado. Notas en torno a la Ley de Presupuestos para 1984". Hacienda Pública Española, nº 85, 1983; P. ESTESO RUIZ, "Haciendas Locales y Presupuestos del Estado. Notas en torno a la Ley de Presupuestos para 1982". Hacienda Pública Española, nº 73, 1981; i A. MELGUIZO SANCHEZ, "Haciendas Locales y participación en tributos del Estado. Notas para una valoración del caso español". Hacienda Pública Española, nº 75, 1982.

grups i en determinats anys). En conseqüència i de forma general, aquesta situació ha provocat que el percentatge d'ingressos per aquest concepte hagi perdut relevància dins l'estructura pressupostària dels municipis de manera paulatina.

Però, malgrat la davallada, en cada exercici aquesta partida cobreix un percentatge superior de les despeses de manteniment dels serveis, llevat únicament del quart grup de la sèrie. De totes maneres, és una partida que en termes relatius presenta força oscil·lacions, sobretot pel que fa al seu creixement.

Dues causes justificarien aquesta evolució. En primer lloc, la manca d'adequació i de revisió del preu fixat per a les taxes d'utilització dels serveis municipals en relació al cost de produir-los, fet que justificaria les discrepàncies en el creixement interanual d'ambdues parts. En segon lloc, l'establiment d'aquest preu per raons polítiques, i no econòmiques, fet que o bé condueix a instituir noves taxes, o bé a suprimir-ne o reduir-ne d'altres existents (p.e. la decisió de l'ajuntament de Barcelona de permetre l'entrada gratuïta als museus municipals a partir de l'1 de gener de 1988).

Que la fixació de les taxes ve condicionada per decisions polítiques ens ho confirma el fet que no totes representen el mateix percentatge de remuneracions al personal i d'adquisicions de béns i de serveis. El grau de cobertura d'aquestes despeses és menor en els municipis més grans. Contràriament, els ciutadans de les poblacions que superen el milió d'habitants són els que individualment paguen més per aquest concepte, però, malgrat això, la seva distribució per habitant no segueix una tendència relacionable amb la dimensió del municipi.

1.4. Característiques dels pressupostos dels diferents grups de municipis.

1.4.1 Municipis de menys de 20.000 habitants.

Els pressupostos municipals de les poblacions que no superen els 20.000 habitants són dels que més han crescut en el període 1983-1985, amb una taxa que sobrepassa la mitjana nacional. Aquests municipis que agrupen el 37% de la població, consumeixen el 29% dels recursos municipals totals esdevenint, doncs, els menys dotats en recursos per habitant.

La seva estructura pressupostària no presenta una concentració de despeses tant accentuada en operacions corrents com la de la resta de municipis i configuren el grup d'ajuntaments que porta a terme un major percentatge d'inversió (aproximadament el 40% del total de municipis).

Malgrat aquest esforç inversor, no són els municipis més endeutats, ja que els interessos pagats per operacions financeres representen només un petit percentatge de les despeses, a despit del fort creixement experimentat. Alhora, autofinancien una bona part de les seves despeses i assoleixen un elevat grau de cobertura d'operacions corrents amb ingressos de la mateixa naturalesa. I tot i així, les ratios d'impostos directes, taxes i transferències corrents per habitant són les més minces de tots els grups.

Ara bé, encara que són els municipis que recapten la part més important respecte del total nacional, reben les transferències de capital superiors (1.919 ptes. per habitant l'any 1985, en front de les 290 ptes. dels municipis de més d'un milió d'habitants).

1.4.2 Municipis de 20.000 a 50.000 habitants.

En aquest grup és dona una relació estreta entre el percentatge de població i el de les despeses realitzades, cosa que l'apropa molt a la mitjana nacional de despeses per habitant. La distribució de les diferents partides pressupostàries presenta aquest mateix equilibri; en canvi, és el segon bloc de població menys dotat pel que fa a recursos per habitant.

L'evolució de les seves operacions de capital ha estat molt desigual. Mentre l'any 1984 s'incrementen en més del 50%, en l'exercici següent només augmenten en un 6,34%. No obstant això, és el segon grup de municipis que destina més recursos a inversions i un dels que n'obté més en concepte de transferències de capital⁶.

En aquest cas no podem afirmar que el volum d'inversió depengui estrictament dels recursos demanats en préstec car, si bé és cert les inversions reals i els ingressos per variació de passius financers estan directament relacionats, tanmateix aquesta vinculació desapareix quan comparem aquelles amb els interessos pagats. Aquests han adquirit més relevància en relació al total de despeses, de manera que superen les quantitats lliurades en concepte de transferències corrents, situació repetida en la resta de grups de la sèrie.

Si comparem l'evolució de l'estructura del pressupost d'ingressos amb la del grup anterior, observarem una ten-

6. La relació entre ingressos per transferències de capital i inversions reals és positiva ($r = 0,9858$), mentre que l'existent entre transferències de capital rebudes i cedides és inversa ($r = -0,9701$). Cal dir que les inversions reals i les transferències de capital cedides estan relacionades inversament ($r = -0,9157$).

dència a incrementar la importància relativa de les operacions financeres en detriment dels ingressos per operacions de capital. En canvi, els interessos procedents d'operacions corrents mantenen la proporció del grup anterior i, en general, la de la resta de grups, encara que es situen una mica per sota de la mitjana nacional.

1.4.3. Municipis de 50.000 a 100.000 habitants.

Igualment com el grup anterior, aquest manté la relació entre el percentatge de població i la proporció de despeses, amb petites diferències que fan que aquest estrat de població disposi l'any 1983 d'una dotació de recursos per habitant lleugerament inferior a la mitjana nacional i que els altres dos anys assoleixi valors una mica superiors a aquesta mitjana.

Pel que fa a la seva distribució i a l'estructura de despeses existeix una reducció anual, continuada i força considerable, de les transferències de capital cedides. En conseqüència, el total de transferències per aquest concepte l'any 1985 només representa una mica més del 2% del total nacional. Es manté, també, la relació inversa entre les transferències de capital i les inversions reals, amb un creixement superior d'aquestes l'any 1984.

L'evolució del pressupost d'ingressos i, particularment, la de les operacions de capital han estat més curioses. Mentre l'any 1984 els ingressos per alienació d'inversions es triplicaren, les transferències de capital es reduïren

en un 20%; en canvi, l'any 1985 l'evolució fou a la inversa (reducció del 33% en el primer concepte i creixement del 120% en el darrer), cosa que provocà que els ingressos per operacions de capital gairebé dupliquessin els de l'any anterior.

1.4.4. Municipis de 100.000 a 500.000 habitants.

La dotació de recursos per habitant d'aquest grup de municipis es situa per sobre de la mitjana nacional i esdevé el tercer grup més ben dotat, llevat de l'any 1983 en què es situà en segon lloc.

La taxa de creixement dels seus pressupostos ha estat inferior a la mitjana nacional cada any.

De la mateixa manera que succeeix en els dos grups immediatament anteriors, destaca la poca rellevància de les transferències de capital efectuades, si les comparem amb el total nacional, però existeix una diferència substancial, la seva evolució. Aquelles presenten un fort creixement enfront de la reducció que experimentaven en els grups anteriors.

Adquireixen gran importància els interessos que superen les quantitats destinades a transferències corrents, fet que ja es produïa en els dos grups anteriors.

Pel que fa als ingressos, la distribució de les transferències corrents supera per primera vegada i en tots els

exercicis, el percentatge de població i les operacions de capital evolucionen de forma irregular de la mateixa manera que la partida que recull la variació d'actius financers, que s'ha incrementat fortament l'any 1985.

1.4.5. Municipis de 500.000 a 1.000.000 habitants.

L'any 1983 disposaven d'uns recursos per habitant inferiors als del grup precedent, situació corregida en els altres dos exercicis. Això col·loca aquest grup en el segon lloc quant a nombre d'habitants per municipi i dotació per habitant. Tanmateix és el grup que concentra menys població (només 6,54%).

La taxa de creixement dels seus pressupostos ha estat superior a la mitjana nacional tots els anys, i particularment l'any 1984.

Destaca el creixement de les inversions reals que pràcticament han triplicat la seva importància relativa dins l'estructura de despeses. Aquest fet, malgrat la irregular evolució de les transferències de capital, ha implicat que el conjunt d'operacions de capital situat en el 9% l'any 1983, representi més del 22% del total del pressupost l'any 1985.

Pel que fa els ingressos, han augmentat exageradament els passius financers que en un any han passat de l'1% del pressupost al 14%, la qual cosa ha tingut un doble efecte. Per una banda, han augmentat els interessos a pagar l'any

1985; per una altra, aquest grup és el que rep menys pessetes per habitant en concepte de transferències de capital (195 ptes. l'any 1985).

1.4.6 Municipis de més d'un milió d'habitants

Els municipis de més d'un milió d'habitants són els més ben dotats en recursos per individu, a la vegada que presenten unes característiques molt particulars.

Són els municipis que inverteixen un menor percentatge en comparació amb la resta de grups, tot i que l'han incrementat notablement en aquests tres anys. La càrrega financera que suporten equival a la quarta part del total d'interessos pagats pel conjunt de municipis.

En els dos primers anys, la xifra d'interessos és tant important que supera el valor de les inversions reals, i gairebé duplica l'import cobrat per impostos indirectes. De totes maneres existeix la tendència a equilibrar l'estructura pressupostària mostrada per aquestes ciutats, i així s'ha aconseguit que les despeses per operacions corrents minvin del 90% al 80% del total.

Si bé presenten greus problemes financers, són els municipis que més recapten per habitant en concepte d'impostos directes, de taxes i de transferències corrents i, en canvi, són els que reben menys recursos per transferències de capital.

1.5. Estudi de l'estructura funcional de les despeses municipals, 1983.

La classificació funcional de les despeses municipals va ser establerta per l'ordre ministerial del 14 de novembre de 1979 (BOE de 17 de novembre), en què s'institueixen vuit epígrafs sota els quals s'agrupen les diverses funcions dels ajuntaments. Set d'aquestes funcions representen serveis d'atenció al ciutadà, mentre que la vuitena recull el servei del deute municipal i altres despeses indeterminades. Els seus àmbits d'actuació comprenen:

- 1a. Serveis generals. Recull totes les despeses generals de l'entitat que no poden ser atribuïdes a una funció concreta. Inclou, també, els serveis de seguretat ja que afecten a tota la col·lectivitat.
- 2a. Educació. Abraça totes les despeses derivades de la creació, de la conservació i del funcionament de centres i d'institucions d'ensenyament i els seus serveis complementaris, ensems amb les transferències a particulars o a altres ens per ajudar i fomentar els serveis educatius.
- 3a. Sanitat. Engloba les despeses de qualsevol mena fetes amb l'objectiu de prevenir i de curar les malalties de l'home i de crear i de mantenir un estat d'immunitat sanitària en la població.
- 4a. Pensions, seguretat social i serveis d'assistència social. Comprèn totes aquelles despeses i transferències que constitueixen el règim de previsió i de seguretat social a càrrec de la corporació, així com les pensions de funcionaris i les atencions de caràcter benèfic-assistencial.

- 5a. Habitatge i benestar comunitari. Reuneix totes les despeses dels serveis relacionats amb l'habitatge i l'urbanisme i els seus complementaris.
- 6a. Altres serveis comunitaris i socials. Comprèn totes les despeses dels serveis que cobreixen altres exigències col·lectives i que no queden inclosos en els apartats anteriors.
- 7a. Serveis econòmics. Agrupa una sèrie d'activitats que tendeixen a desenvolupar el potencial econòmic (agricultura, ramaderia, pesca, energia, transports i comunicacions, ferrocarrils urbans, fires i exposicions, turisme, etc.)
- 8a. No classificats. Inclou les despeses no funcionals, indefinides o no susceptibles de ser atribuïdes a cap altra rúbrica.

En les dades facilitades per la "Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales", només hi figura aquella informació sobre la classificació funcional de les despeses referent a l'any 1983. Aquesta classificació perd significança dins de l'administració municipal a causa de la dificultat que suposa destriar les despeses i atribuir-les a la seva funció corresponent i per raó de la manca d'obligatorietat de totes les corporacions de presentar el pressupost funcional.

De totes maneres, creiem que seria un bon element per avaluar la gestió municipal, si més no, per conèixer les prioritats en l'actuació de les diferents corporacions. Es per això que, malgrat disposar només de les xifres corresponents a un exercici i a més a més de forma agregada,

analitzem l'estructura funcional de les despeses per establir quines són les àrees en què els ajuntaments concentren l'activitat.

Quadre 1.12

DISTRIBUCIO DE LES DESPESES MUNICIPALS PER FUNCIONS, 1983.
(Percentatge sobre el total i despeses per habitant)

Funcions	%	Ptes/hab.
Habitatge i benestar comunitari	33,-	5.939
Serveis generals	25,7	4.617
Deute i indeterminats (no classificats)	13,3	2.391
Altres serveis comunitaris i socials	8,8	1.586
Pensions, S. social i assistència social	7,8	1.400
Educació	5,2	939
Serveis econòmics	3,8	690
Sanitat	2,4	433

Font: Elaboració pròpia a partir de l'"Estadística presupuestaria de las entidades locales, 1983".

La distribució de les despeses municipals per funcions és força irregular. El 72% dels recursos es concentra en tres funcions i cap de les altres cinc disposa d'una dotació superior al 10% dels recursos totals.

Si agrupem les diferents àrees d'activitat en tres grans blocs segons la naturalesa del servei ofert, aquesta divergència minva. Podem establir:

- L'àrea d'administració, govern i seguretat, formada per les funcions de serveis generals i deute, absorbeix un 39% de les despeses municipals.
- L'àrea d'infraestructura urbana i altres serveis urbans, que inclou les funcions d'habitatge i benestar comunitari i la de serveis econòmics, representa un 37% de les despeses totals.
- Les funcions d'educació, sanitat i altres serveis comunitaris i socials formen l'àrea de serveis personals amb un 24% de les despeses pressupostades.

Només cal destacar la menor assignació de recursos a la prestació de serveis personals, àrea a què les corporacions es limiten a complementar l'actuació d'altres ens territorials o estatals. És el cas, per exemple, de les prestacions en el camp de l'educació escolar amb les quals els ajuntaments contribueixen quasi únicament i exclusiva a les despeses de manteniment dels centres públics (vegeu gràfic 1.2).

Una vegada establerta la distribució funcional, analitzem la distribució interna de les despeses de cada funció d'acord amb una classificació econòmica de la despesa (vegeu quadre 1.13).

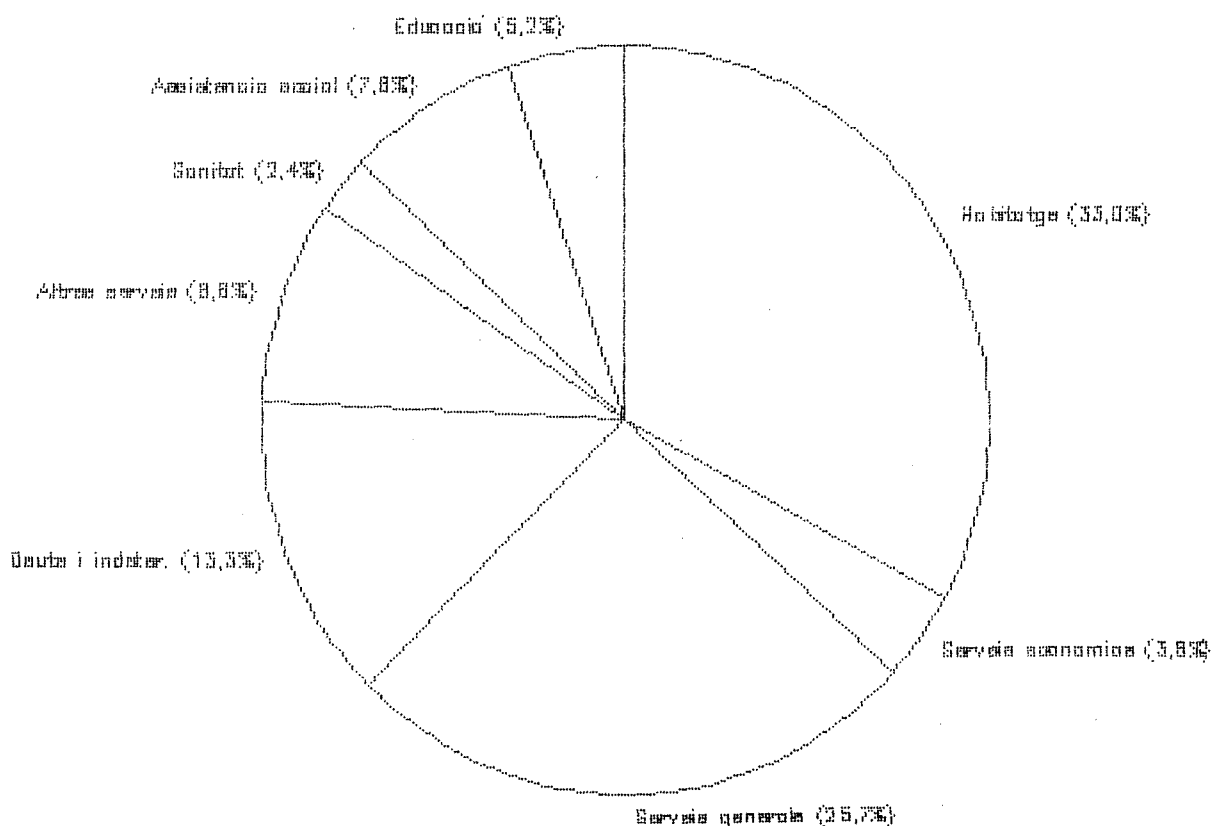
De bon principi, observem una divergència considerable en la forma com cada funció distribueix el seu pressupost entre els diversos components de la despesa. Aquestes diferències estan determinades per les característiques del tipus de servei que agrupa cada funció. En alguna d'elles la prestació directa d'aquests serveis requereix l'establiment d'una organització i d'una estructura (p.e. seguretat), mentre que en altres són entitats privades o

DISTRIBUCIO ECONOMICA DE LES DESPESES MUNICIPALS PER FUNCIONS, 1983.

Classif. despesa	Funcions Serveis generals	Educacio	Sanitat	Pensions, a. social	Habitatge i ben. com.	Altres serveis	Serveis economics	Deute i indetet.
Remuneracions personal	75,02	34,05	70,11	87,79	27,73	28,97	30,66	8,30
Compra de bens i serveis	19,87	43,93	22,80	7,46	49,95	34,41	26,93	2,82
Interessos	0,29	0,10	0,01	-	0,19	0,10	0,56	44,41
Transferencies corrents	2,13	12,13	2,10	3,14	2,04	16,75	26,91	4,22
Inversions reals	1,96	7,25	4,65	1,12	17,82	16,17	11,81	1,46
Transferencies de capital	0,38	1,32	0,21	0,07	2,07	3,32	1,98	11,05
Variacio actius financers	0,11	-	0,05	0,11	0,03	0,01	0,32	2,18
Variacio passius financer	0,24	1,22	0,05	0,01	0,17	0,26	0,83	23,56
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Gràfic 1.2.

DISTRIBUCIO FUNCIONAL DESPESES, 1983



alienes a la corporació les que els porten a terme via concessions o subvencions i transferències.

En aquest darrer grup es troben les àrees d'habitatge i benestar comunitaris, educació, serveis econòmics i altres serveis comunitaris i socials. Es dona la circumstància que aquestes són les funcions amb un major percentatge d'inversions i que la seva principal font de despesa és l'adquisició de béns i serveis, amb una lleugera accentuació de les transferències corrents i les de capital.

Cal al·ludir especialment a la funció de deute i indeterminats per les seves característiques particulars. La seva estructura de despesa és completament diferent a la de la resta de funcions municipals. Engloba la gestió de la majoria dels crèdits obtinguts per les corporacions, que no poden ser assignats a una funció en concret, ja que l'obtenció de recursos aliens respon a un pla de finançament global d'inversions amb incidència en diferents àrees d'actuació. D'aquí que el percentatge d'interessos suportat per cadascuna de les altres funcions sigui tan reduït, malgrat que és, com hem vist anteriorment, una partida de gran importància en els pressupostos municipals.

Dins de la funció de deute destaca la partida d'interessos, la de la variació de passius financers (recursos destinats a l'amortització de préstecs) i la de les transferències de capital. Aquesta darrera està constituïda pels recursos cedits a altres entitats o per les participacions en el capital de societats o bé municipals o bé amb una certa relació amb la corporació.

A part de la seva estructura de despesa, és important assenyalar que aquesta és la tercera funció quant a recursos consumits. Això corrobora el paper fonamental dels recur-

sos aliens dins de l'estructura financera de les corporacions municipals, importància que ja hem exposat en apartats anteriors.

2. L'AVAUACIO DE LES ACTIVITATS DEL SECTOR PUBLIC.

"La despesa pública realitzarà una assignació equitativa dels recursos públics, i la seva programació i execució respondran als criteris d'eficiència i economia".

Constitució Espanyola de 1978, art.31.2

En un estat democràtic l'administració pública ha de sotmetre a examen la seva gestió i el grau d'acompliment de les obligacions que té encomanades. Per això, els estats es doten d'elements jurídic-comptables que permeten realitzar aquesta verificació i faciliten informació sobre els resultats de l'activitat administrativa.

L'objectiu d'aquest capítol és l'estudi dels preceptes legals i dels mecanismes establerts per a avaluar la gestió de les administracions municipals de l'Estat espanyol. El control de la gestió d'aquestes corporacions s'insereix dins el marc general del sistema establert per a tota l'administració pública car els ajuntaments en constitueixen un element més.

Així doncs, primer ens referirem a les qüestions d'àmbit general i posteriorment a la problemàtica específica de les administracions municipals.

2.1. El control de la despesa pública.

La gestió financera i el control en el sector públic han

esdevingut un centre d'atenció creixent en els darrers anys per estudiosos i especialistes de l'administració pública.

La intervenció de l'estat en la vida econòmica dels països ha portat com a conseqüència que el volum de la despesa pública adquireixi proporcions considerables i que el seu creixement, en termes absoluts, sembli imparable. Aquest fet ha suscitat la preocupació de les autoritats públiques que han introduït retalls en la despesa per mantenir els mateixos serveis amb menys diners, en termes reals.

Aquesta reducció en els recursos disponibles obliga els responsables dels diferents ens públics a perfeccionar les seves tècniques d'anàlisi financera per dirigir-les cap a una millora de l'eficiència i de l'"aprofitament dels diners"¹.

Degut doncs, a aquesta necessitat de planificar i programar les activitats públiques, juntament amb la convicció que els pressupostos tradicionals emprats resulten inadequats i insuficients per a una bona assignació dels recursos públics, la comptabilitat d'aquestes entitats ha pres un protagonisme creixent. Les pràctiques comptables del sector públic han estat sotmeses a examen i hi ha hagut pressions per part dels professionals de la comptabilitat per estandaritzar aquestes pràctiques i examinar si els procediments comptables del sector públic poden adoptar una línia semblant als del sector privat.

1. L'expressió "value for money", emprada sovint en la literatura anglo-saxona, es refereix a la recerca de l'economia, de l'eficiència i de l'eficàcia en les actuacions de les administracions públiques, tot i que ha estat interpretada de maneres diferents.

Vid.: D. HENLEY, C. HOLTHAM, A. LIKIERMAN i J. PERRIN, Public Sector Accounting and Financial Control. Van Nostrand Reinhold Co. Ltd., Wokingham, 1986. 2ª edició, p. 1.

Són, per tant, en un període de modernització de les tècniques comptables i administratives de les entitats públiques, en què s'ha desvetllat l'interès de la majoria d'experts i professionals, així com el de les pròpies institucions del sector.

Però totes aquestes tècniques que permeten una assignació més eficaç dels recursos disponibles han de considerar el control de la despesa pública com una de les activitats essencials de l'estat. I no tan sols en el seu aspecte quantitatiu -volum i creixement elevat- sinó també en la seva prespectiva qualitativa, donat l'impacte que el fenomen de la despesa pública té sobre l'economia nacional i sobre les realitats socials, polítiques i humanes dels països.

Juntament amb la puixant importància del sector públic cal assenyalar les següents causes com a justificació del seu control²:

- a) La separació que existeix en molts casos entre els òrgans o administradors que executen les despeses i l'òrgan que controla aquesta execució. El Parlament vota les lleis que autoritzen les despeses i la recaptació d'ingressos, encarrega al govern que ordeni la seva execució i s'assegura del bon ús dels fons públics.
- b) La necessitat d'avaluar els resultats de la política seguida i de les mesures aplicades, i la d'oferir la possibilitat de modificar i orientar les preferències en el futur.

2. S. HERRERO SUAZO i V. GUEROL BELLIDO, Técnicas presupuestarias en la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1984, p. 205 i ss.

- c) L'obligació d'oferir al ciutadà informació sobre els resultats de l'activitat administrativa.
- d) La valoració de la racionalitat econòmica de la política financera.

En aquest sentit, el control del sector públic consisteix en la vigilància, l'examen i la intervenció de l'activitat financera de les diferents administracions. La funció de control "debe consistir en la vigilancia para la fiel ejecución de las obligaciones de las administraciones públicas en relación con los servicios y recursos para atender las necesidades de los entes públicos, a fin de obtener, conforme a los principios de sana gestión financiera, una adecuada y legal administración de los fondos públicos"³.

Però el control no s'ha de limitar únicament i exclusiva a verificar si l'activitat econòmico-financera de les institucions del sector públic s'ajusta a les disposicions legals que la regulen, sinó que ha de valorar la racionalitat econòmica de l'assignació dels recursos.

Per això, els objectius que segons I. Marcos Sanz⁴ hauria de complir un sistema integrat de control de la despesa pública són:

-
- 3. E. GONZALEZ GARCIA, M. GONZALEZ SANCHEZ i M. VEGA HERRERO, "El control de los gastos públicos de las Corporaciones Locales por el Tribunal de Cuentas". Revista de Hacienda Autónoma y Local, vol. XIV, nº 41, maig-agost, 1984, p. 251.
 - 4. I. MARCOS SANZ, "Modelo constitucional del control del gasto público: pautas para su desarrollo" ap. IV jornadas sobre control de la actividad financiera de la Administración Pública. Control del Sector Público. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, p. 41 i ss.

1. Determinar el volum adequat de despesa pública i fixar-ne els límits per tal d'evitar-ne un creixement irracional provocat sovint per una presa de decisions pressupostàries de forma aïllada, que no té en compte un marc general de referència o el model econòmic del país.
2. Optimitzar la composició de la despesa pública d'acord amb la importància relativa de les polítiques. L'assignació dels recursos entre els diversos sectors, funcions o polítiques de la despesa ha de sorgir d'un procés integrat de repartiment dels recursos; el disseny de la seva estructura ha de permetre avaluar les despeses, tot considerant les diferents alternatives, i orientar-les segons una taula de prioritats, i, finalment ha de dibuixar un marc dins el qual tinguin cabuda totes les decisions que després es prenguin.
3. Garantir que la dotació de recursos a cada funció permeti oferir un nivell mínim de serveis públics.
4. Optimitzar la quantitat i qualitat dels serveis oferts amb els recursos assignats a cada funció. És en aquest nivell de distribució intrafuncional de la despesa on es poden aplicar amb més efectivitat els criteris d'eficiència i d'economia.
5. Garantir la realització efectiva dels serveis i la seguretat en la gestió dels fons públics; és a dir, verificar la legalitat de les despeses públiques.
6. Possibilitar un finançament adequat, fonamentalment a través del sistema fiscal i a través d'un endeutament tolerable, tot mantenint el dèficit pressupostari dins

uns límits acceptables.

Aquests diversos objectius exigeixen diferents tipus de control (**control de legalitat, control financer i control d'eficàcia**) i conformen els òrgans que han d'exercir-lo dins l'estructura orgànica de l'administració el que possibilita l'existència d'**control intern** i d'**control extern**.

En aquest sentit, el nostre text constitucional estableix que la despesa pública ha de complir els objectius d'equitat i que la seva distribució ha de respondre a uns criteris d'eficiència i economia. Considera el Tribunal de Comptes com l'òrgan suprem fiscalitzador dels comptes i de la gestió econòmico-financera del sector públic⁵, però no defineix les àrees en què s'ha d'exercir aquest control.

La llei general pressupostària de 1977 parla amb més detall del control financer i d'eficàcia, a la vegada que defineix les funcions i competències de la intervenció general de l'Estat.

2.1.1. Classes de control.

2.1.1.1. El control de legalitat.

El control de legalitat, que s'anomena també de legitimització, es proposa comprovar, constatar o verificar si les

5. Art. 136.1 de la CONSTITUCIO ESPANYOLA de 1978 (BOE 29 de desembre de 1978).

accions sotmeses a control compleixen les disposicions vigents⁶. Tradicionalment ha estat el més important i gairebé l'únic exercit durant molts anys per les institucions que fiscalitzen l'activitat econòmico-financera del sector públic.

El control de legalitat es pot subdividir en dues modalitats⁷:

a) **El control contable.**

Atés que els crèdits pressupostaris tenen un caràcter limitatiu i que, per altra banda, cal aconseguir una fidel execució del pressupost, s'ha de vetllar perquè les obligacions concretes per una administració pública determinada no superin el límit disponible. Aquest objectiu constitueix l'essència del control comptable que permet conèixer en tot moment la situació dels diferents crèdits pressupostaris. L'actual estructura comptable de l'administració pública espanyola -basada en el principi de la partida simple- està pensada per complir fonamentalment aquesta finalitat.

b) **El control administratiu.**

Consisteix en seguir totes les fases per les quals passa una obligació, des del moment de la seva ordenació, fins al moment del pagament corresponent. Segons

6. C. ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, Derecho Financiero y Tributario. Escuela de Inspección Financiera y Tributaria. Madrid, 1979, p. 143.

7. R. BIELSA, Compendio de Derecho Público. Tipografía Llordén, S.R.L. Buenos Aires, 1952, III, p. 218 i ss. citat a ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, op. cit.

marca la llei general pressupostària (LGP), aquesta funció interventora comprèn les etapes següents⁸:

- b.1) La intervenció prèvia de tot acte susceptible de generar drets o obligacions de contingut econòmic o de moviment de fons, a través de la qual podem verificar si l'acte reuneix els requisits necessaris per a ser aprovat.
- b.2) La intervenció formal de l'ordenament del pagament. En aquesta segona verificarem si hi ha crèdit disponible en el concepte pressupostari al qual s'atribueix l'obligació i si els instruments que configuren l'expedient permeten saldar el deute en el moment oportú.
- b.3) La intervenció material del pagament que consisteix en autoritzar els xecs que saldaran el deute contret.
- b.4) La intervenció de les aplicacions de les quantitats destinades a obres, subministraments, adquisicions i serveis. És el moment de verificar si les quantitats gastades ho han estat pels conceptes establerts en la partida pressupostària a la qual s'imputen.

Segons assenyala Fuentes Vega⁹ les principals crítiques que es poden fer a aquest tipus de control són:

8. Art. 93.2 llei 11/1977 general pressupostària de 4 de gener (BOE 8 de gener de 1977)

9. S. FUENTES VEGA, "El control interno" ap. IV jornada sobre control ..., p. 664 i ss.

- a) Duplica les actuacions administratives, car, en primer lloc, l'òrgan competent haurà de comprovar l'acte administratiu i, en segon lloc, l'ens corresponent ha de verificar si compleix tots els requisits legals i ha d'exigir les responsabilitats que puguin derivar-se del seu incompliment.

- b) Es realitza de forma poc minuciosa, ja que una verificació estricta de tots els documents per part del interventor suposaria una dotació de personal i de mitjans materials molt superior a l'actual. En el cas hipotètic de voler realitzar un control tan acurat com el que proposa el model augmentaria els tràmits administratius dels expedients i se'n retardaria l'autorització. Així doncs, l'agilitat i eficiència demanades a l'administració pública es veurien greument afectades.

- c) Contribueix a diluir les responsabilitats. Els gestors es refien de la intervenció per detectar les possibles deficiències dels expedients que els són presentats. L'òrgan interventor, però, no té prou coneixement de causa de les circumstàncies que els envolten.

- d) Tot el tràmit administratiu que requereix l'establiment d'un control de legalitat porta a retardar, encara que breument, l'acompliment dels expedients sotmesos a control.

Amb tot aquest tipus de control té plena vigència, malgrat que actualment les activitats de l'administració pública apunten més cap a un control mesurable en termes d'eficàcia, d'eficiència i d'economia en l'assignació dels recursos.

De fet aquest sistema respon a la idea amb què va ser for-

mulat; és a dir, comprovar que l'activitat econòmico-financera de les entitats públiques s'ajusta a les normes legals que l'afecten i donar garanties a la societat que els recursos públics es gasten correctament. Cal però, dissenyar sistemes alternatius complementaris que s'adequin a les necessitats de cada moment, sense que això signifiqui un obstacle en la gestió de les administracions públiques¹⁰.

2.1.1.2. El control financer

Assegura que es respectin els interessos dels ens, dels òrgans econòmico-financers i els de les administracions públiques, així com els dels administrats, d'acord amb les disposicions rectores de l'activitat financera del sector públic¹¹.

Aquest tipus de control, estretament lligat al de legalitat, s'ha efectuat de manera molt restrictiva car "se ha limitado a comprobar si los informes y estados contables de síntesis se presentaban correctamente: esto es, si respondían a la realidad económico-financiera del organismo en cuestión, si el enlace entre las diferentes cuentas y sus correspondientes partidas era el adecuado, etcétera"¹².

10. S. FUENTES VEGA en el seu article "El control interno" suggereix algunes reformes en l'execució del control de legalitat.

11. C. ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, op. cit., p. 153.

Segons un document publicat per les Nacions Unides, el control financer i el de legalitat vetllen els aspectes següents¹³:

1. Si s'executen correctament les operacions financeres.
2. Si els informes financers i els estats comptables de síntesi es presenten de forma correcta.
3. Si l'entitat o organisme corresponent ha tingut en compte les lleis, els reglaments i les altres normes pertinents.

L'estat comptable en el què es basa l'activitat econòmico-financera de les entitats del sector públic és el pressupost. A diferència d'un pressupost del sector privat, el pressupost públic es normatiu, puix que estableix els límits de despesa d'una entitat, tot condicionant el seu nivell d'activitat. Tanmateix, és una eina indispensable per a controlar les finances de les administracions públiques i, per tant, s'ha d'enmarcar en unes línies bàsiques que el facin útil per a aquesta funció. J. Sánchez Reven- ga¹⁴ estableix les següents:

-
12. A.S. SUAREZ SUAREZ, "El control de economía, eficiencia y eficacia en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas". Hacienda Pública Española, nº 80 , 1983, p. 61.
 13. Document publicat a rel del 5è. Seminari Interregional sobre Auditoria Pública celebrat a Viena conjuntament per l' O.N.U. i l' I.N.T.O.S.A. (International Organization of Supreme Audit Institutions), del 14 al 25 de setembre de 1981. Citat a A.S. SUAREZ SUAREZ, art. cit., p. 60.
 14. J. SANCHEZ REVENGA, "El presupuesto como instrumento de control financiero". Presupuesto y Gasto Público, nº 15, 1983, p. 104 i ss.

1. Enumeració clara dels objectius que es volen aconseguir i que el pressupost ha de reflectir amb previsió. Per això, cal una planificació a curt termini de les finalitats i dels mitjans amb què es compta per complir-les.
2. Definició d'una tècnica pressupostària adequada que permeti dissenyar les partides pressupostàries on s'enmarquen financerament els objectius proposats.
3. Necessitat de comptar amb un pressupost àgil que faciliti la consecució dels objectius assenyalats. Les normes pressupostàries han de permetre aquesta agilitat, més que no pas limitar la flexibilitat en l'aplicació del pressupost, acollint-se al principi de legalitat. Cal controlar la bona administració dels fons públics, però sense que això perjudiqui l'assoliment de les finalitats plantejades.
4. Establiment de sistemes de coordinació i de seguiment dels objectius proposats.
5. Conveniència d'unificar les funcions de planificació a mig termini i les pressupostàries, doncs ha d'ésser el pressupost anual el que reflecteixi el programa de l'administració en aquest termini.
6. Coordinació molt estreta entre les funcions de control i les de pressupostos, car les primeres es basen en el marc pressupostari, i a la vegada, l'elaboració d'un nou pressupost requereix el coneixement del grau d'acompliment dels pressupostos anteriors.
7. Concepció del pressupost com un element més del siste-

ma econòmic i amb una gran influència sobre ell a causa de la importància del sector públic en el marc econòmic del país, dels efectes sobre la política econòmica i de les relacions que existeixen entre el sector públic i el sector privat.

8. Valoració correcta, en termes de pressupost, dels objectius polítics de l'exercici, per evitar actuacions que introdueixin desviacions financeres imprevistes i no desitjades.
9. Eliminació de les tendències continuïstes en la forma d'elaborar el pressupost anual. Cada any els objectius establerts poden variar, o bé, els resultats d'una avaluació del pressupost del període anterior poden obligar a introduir modificacions en l'estructura i en les dotacions pressupostàries.

Així doncs, es més important l'aspecte qualitatiu de la despesa pública (com es gasta i en què) que l'aspecte quantitatiu. Per això, darrerament han aparegut diferents tècniques pressupostàries aplicades en el sector públic que segueixen la tendència existent en el sector privat de perfeccionar les tècniques de control financer. En paràgrafs posteriors tindrem l'ocasió d'analitzar-les amb detall.

2.1.1.3. El control d'economia, d'eficiencia i/o d'eficàcia.

Sovint s'ha associat el concepte d'eficàcia en la gestió dels recursos al d'eficiència i economia. Fins i tot els nostres textos legals parlen del concepte de control d'economia, d'eficiència i d'eficàcia com a complementari dels controls financer i de legalitat.

La LGP, que en la seva exposició de motius contempla el control d'eficiència com un instrument per a l'avaluació de projectes i programes públics segons els designis de la racionalitat econòmica, no defineix el control d'eficàcia sinò que només n'estableix l'àmbit d'actuació:

"El preceptivo control de eficacia se ejercerá mediante el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas".

(art. 17.2)

El control d'eficàcia verifica l'acompliment dels objectius, del pla i del programa d'una àrea determinada de l'entitat, sense tenir en compte l'economia dels mitjans emprats per aconseguir-los.

En canvi, el control d'eficiència i d'economia és un control de la gestió o actuació que abraça tots els aspectes de l'entitat, àdhuc l'àmbit financer, encara que aquest no sigui el seu únic objectiu.

En una línia semblant, F. Bohoyo¹⁵ defineix el control d'eficiència o economia com un control real i total del

funcionament dels serveis públics a partir del qual s'obté informació per a la presa de decisions que permetran una millor consecució futura de les finalitats proposades a un menor cost unitari. En aquest sentit, constitueix el nucli central d'examen de l'activitat de l'Administració Pública i esdevé indispensable per aconseguir una eficient distribució dels fons públics.

2.1.1.4. El control intern.

El control intern és el que realitza la pròpia administració en relació a les activitats que ella mateixa desenvolupa.

Encara que la Constitució Espanyola de 1978 no fa esment d'aquest tipus de control ni dels òrgans que han d'exercir-lo, la LGP en els seus articles 16 i 17 n'assenyala l'obligatorietat i atribueix aquesta funció a la intervenció general de l'administració de l'estat.

Hi ha diverses raons que justifiquen la seva existència¹⁵:

- a) La necessitat que la supervisió i el balanç dels resultats de la gestió administrativo-financera es realitzi en la mateixa esfera en què es produeix la gestió.

15. F. BOHOYO CASTAÑAR, "Comentario sobre el control de la eficiencia administrativa". Presupuesto y Gasto Público, nº 13, 1982, p. 220.

16. J.L. GARCIA GARCIA, "El control interno" ap. IV jornadas sobre control ..., p. 589.

Si el pressupost és un pla econòmic anual encaminat a aconseguir uns objectius específics, en cal un seguiment molt profund per part de l'administració que hi ha subordinat la seva actuació. De l'anàlisi dels resultats d'activitats passades sorgiran les futures orientacions pressupostàries.

- b) La necessitat d'integrar i de proporcionar un punt de partida bàsic a la funció general de control.

Els òrgans de control extern només podran actuar de manera fiable si l'administració els proporciona la informació estadística i comptable adient i l'informe de control de la pròpia entitat.

- c) La necessitat d'autocontrol per part de la mateixa administració.

Les pròpies administracions s'interessen en realitzar un control intern, per demostrar la seva integritat en la gestió dels fons públics i per evitar possibles escàndols que posin en perill l'estabilitat política dels seus⁴ dirigents. Com ha assenyalat I. Montaña Jiménez¹⁷ "el Gobierno debe utilizar el control interno como vacuna, para no verse sometido al tratamiento, quizá quirúrgico, del control externo".

En els darrers anys, tal com assenyala A. Likierman¹⁸, hi ha hagut dos estímuls importants per a la millora dels

17. I. MONTAÑO JIMENEZ, "El control en la Constitución" ap. IV jornadas sobre control ..., p.13.

18. A. LIKIERMAN, "Planning and Control - Developments in Central Government" ap. Issues in Public Sector Accounting. Philip Allan Publishers Ltd., Deddington, 1984, p. 156

mecanismes de control intern de les administracions públiques:

- a) Les noves i eficaces tècniques de control utilitzades pel sector privat han fet que els responsables de les administracions públiques s'interessessin en la seva aplicació.
- b) La tendència d'alguns governs a restringir els recursos econòmics ha obligat les administracions a planificar més acuradament els seus pressupostos.

Malgrat que en cadascuna de les administracions el control intern es porta a terme diferentment quan a intensitat i tècniques emprades, no obstant això, sovint es redueix a un simple control de legalitat. La legislació actual és minuciosa a l'hora de definir les competències de la fiscalització de la gestió pública, però laxa quan ha d'estalir-ne els tipus de control. D'aquesta manera el control financer i el d'eficàcia (i eficiència) són menys tinguts en el marc general, fet que possibilita que cada administració es doti dels mitjans adequats per a garantir-los, si ho creu convenient.

Només s'aconseguirà un efectiu control extern si hi ha un bon control intern; és a dir, una observança de la gestió de les administracions dirigida cap l'aconseguint d'una distribució eficient dels recursos en el marc de l'autonomia que el text constitucional els atorga.

2.1.1.5. El control extern.

Si prenem la definició de C. Albiñana, el control extern és aquell que porta a terme un òrgan independent de l'administració pública que realitza les despeses.

La importància quantitativa de l'activitat financera de l'administració aconsella una fórmula de fiscalització realitzada per algun ens distint de l'òrgan que efectua la despesa. La independència, la professionalització i la especialització que caracteritzen aquets ens comportaran una màxima eficàcia de la seva actuació¹⁹.

Aquests ens independents haurien d'exercir sobre totes les institucions públiques un control total (de legalitat, financer, d'eficàcia, d'economia i/o d'eficiència) per tal de verificar l'aprovació dels recursos feta per l'administració i garantida prèviament pel control intern.

Amb tot, aquesta missió, encomenada a un sol òrgan en la majoria de països és extremadament complexa i, en definitiva, queda reduïda a la simple verificació del control de legalitat.

és indispensable, doncs, que els òrgans de control intern i extern estiguin estretament coordinats, sense que aquesta relació malmeti el principi d'independència funcional. L'òrgan que porta a terme l'activitat fiscalitzadora al sí de la institució ha de mantenir la seva independència de l'entitat i dels altres òrgans de control extern, per tal de garantir l'eficaç exercici de la funció que cadscun té encomanada.

19. L.M. CAZORLA PRIETO, El control de las Corporaciones Locales por el Tribunal de Cuentas. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid, 1982.

El control extern és l'únic regulat pel text constitucional de 1978, que en el seu article 136.1 assenyala que "el Tribunal de Comptes és l'òrgan suprem fiscalitzador dels comptes i de la gestió econòmica de l'estat, així com del sector públic".

La llei orgànica del Tribunal de Comptes -en endavant LOTC- assigna com a funcions pròpies del Tribunal²⁰:

- "a) La fiscalización externa, permanente y consultiva de la actividad económico-financiera del sector público.

- b) El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos".

Com a òrgan fiscalitzador, el Tribunal de Comptes, procedeix a l'examen i comprovació del compte general de l'estat en un termini no superior als sis mesos a partir de la data en què li ha estat lliurat. Com òrgan de caràcter jurisdiccional notifica, si cal, les infraccions comeses per les administracions i assenyala les responsabilitats que se'n deriven. El Tribunal de Comptes actua sobre els comptes presentats per aquells que recapten, intervenen, administren, custodien, manegen o utilitzen béns, cabals o efectes públics, i sobre les obligacions accessòries constituïdes en garantia de la seva gestió (art. 15, LOTC).

El control d'eficiència que podria portar a terme el Tribunal de Comptes s'hauria de limitar a examinar si els objectius fixats s'han aconseguit al mínim cost, car l'establiment d'objectius és una tasca política que queda al marge de les seves funcions.

20. Art. 2 de la llei 2/1982 de 12 maig. Llei orgànica del Tribunal de Comptes (BOE 21 de maig).

Entre les activitats del control extern de les administracions públiques cal incloure el control efectuat pel Defensor del Poble -o els seus equivalents en els àmbits territorials.

Tanmateix, la Constitució de l'estat espanyol atorga al Defensor del Poble, més aviat funcions de defensa de les llibertats i drets fonamentals dels ciutadans en front de l'administració pública que no pas el control de la distribució dels recursos públics.

Finalment, els ciutadans són un element fonamental pel control de les actuacions de l'administració, ja que elegixen els responsables polítics i els atorguen la seva confiança per a una bona administració dels recursos col·lectius. Malgrat no haver-hi prou instruments que permetin la intervenció dels ciutadans, és important que no restin al marge de les decisions polítiques de composició de la despesa. Cal que siguin agents actius en aquesta presa de decisions, sobretot en l'àmbit territorial que tenen més a l'abast (ajuntaments i comunitats autònomes)²¹.

21. La legislació vigent contempla la participació dels ciutadans en les tasques municipals, però sempre desde una perspectiva d'intervenció consultiva i fiscalitzadora "a posteriori". En cap moment s'els atorga un poder decisorí.

Pel que fa a la seva participació en el procés d'elaboració dels pressupostos, només tenen competències per a la presentació de reclamacions una vegada aprovat el pressupost o, en última instància, interposar un recurs contra la seva aprovació definitiva. Els ciutadans, doncs, no poden pendre part directament en les decisions de les despeses municipals.

Vid.: Llei 7/1985 de 2 d'abril (BOE 3 d'abril de 1985) de Bases de Règim Local, art. 63.1 i R.D. 781/1986 de 18 d'abril (BOE 22 i 23 d'abril) del text refós de disposicions sobre règim local, art. 447.

2.2. El control del sector municipal.

Les corporacions municipals, com entitats integrants del sector públic i finançades amb recursos col·lectius, han de sotmetre la seva gestió econòmico-financera als principis de legalitat, eficiència i economia que estableix la Constitució.

La gestió econòmica dels ajuntaments serà fiscalitzada des d'una perspectiva interna i una altra de tipus extern, igualment com ho és l'administració de l'estat.

L'objectiu de fiscalització interna, que correspon al interventor de l'entitat, és controlar tots els actes que originin el reconeixement de drets i d'obligacions de caràcter econòmic, i els cobraments o pagaments derivats dels anteriors, així com la recaptació, la inversió i l'aplicació dels recursos públics, amb la finalitat d'ajustar la gestió municipal a les disposicions vigents (control de legalitat)²².

Paral·lelament al control d'ingressos i despeses caldrà examinar els comptes de l'entitat a l'acabament de cada exercici. El president de la corporació s'encarrega de presentar el compte general de pressupostos, la seva liquidació i el compte d'administració del patrimoni, juntament amb tots els justificants, a informe de la comissió especial de comptes de l'entitat, constituïda per membres dels diferents grups polítics amb representació municipal²³.

22. L'àmbit de la funció interventora interna queda definit en l'article 454.3 del R.D. 781/1986 de 18 d'abril que aprova el text refós de disposicions en matèria de règim local (BOE 22 i 23 d'abril de 1986).

Tots els documents esmentats, juntament amb l'informe de la comissió, seran exposats públicament durant 15 dies. En aquest termini es podran fer, per escrit, les observacions pertinents, les quals seran estudiades per la comissió que emetrà un nou informe. Finalment, els comptes, els informes i les reclamacions es presentaran al ple municipal per a la seva aprovació²⁴.

D'aquesta manera s'introdueix una nova modalitat de control extern, l'exercit pel ciutadà envers l'entitat que administra els recursos de la col·lectivitat a què pertany. Creiem indispensable l'exercici d'aquest dret per fer realitat la participació ciutadana en el control de les institucions i per fomentar la transparència de la gestió de les administracions públiques, pròpia d'un estat democràtic.

Però, per tal que aquesta participació sigui real i efectiva, cal implementar un sistema d'informació que permeti al ciutadà avaluar la gestió dels responsables municipals que, en definitiva, han estat escollits per ell i que, per tant, tenen l'obligació de justificar-li les seves actuacions. Al nostre parer, aquest sistema d'informació hauria de incloure una especificació de la distribució funcional de la despesa, els indicadors d'activitat i de costos, i una exposició de les desviacions respecte als ingressos i a les despeses pressupostades, així com una explicació de la liquidació dels pressupostos de l'exercici. És fonamental que la informació sigui clara i assequible a tothom,

23. La composició d'aquesta comissió ve definida en l'article 116 de la llei 7/1985 de 2 d'abril de bases del règim local.

24. Articles 459 i 460 del R.D. 781/1986 de 18 d'abril que aprova el text refós de disposicions en matèria de règim local.