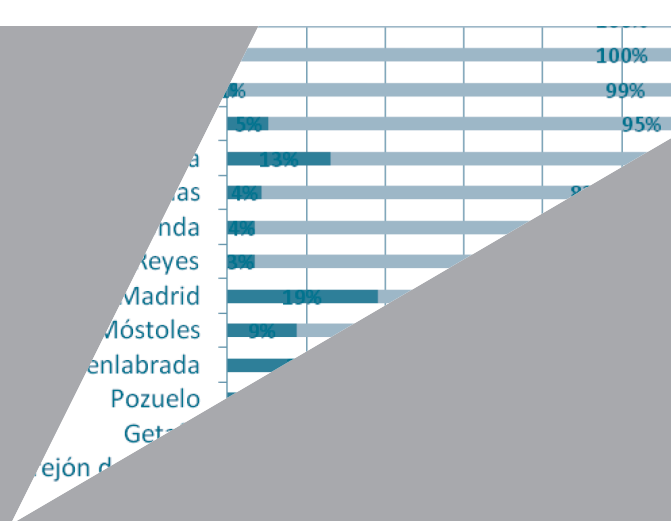




CARMEN NAVARRO, ALFONSO EGEA Y PIOTR ZAGORSKI

Políticas Públicas Locales en los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid

Informe 2017. Presupuestos, personal y gestión

Políticas Públicas Locales en los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid

Informe 2017. Presupuestos, personal y gestión

Carmen Navarro, Alfonso Egea y Piotr Zagorski

INSTITUTO DE DERECHO LOCAL
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID



© Autor: Carmen Navarro, Alfonso Egea y Piotr Zagorski
© Título: Políticas Públicas Locales en los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.
Informe 2017. Presupuestos, personal y gestión
INSTITUTO DE DERECHO LOCAL UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

ISBN: 978-84-686-4670-1

Editado por Bubok Publishing S.L.

Reservados todos los derechos. Salvo excepción prevista por la ley, no se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de dichos derechos conlleva sanciones legales y puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).



El Forest Stewardship Council® promueve la gestión responsable de los bosques teniendo en cuenta, además de la gestión de la madera, el uso social y económico de éstos.

Índice

Presentación	13
Capítulo I. Análisis comparado de los Presupuestos Municipales y de las plantillas de personal	17
I.1. Introducción	17
I.2. Gasto per cápita y Renta Bruta disponible	19
I.3. Comparación por capítulos presupuestarios	25
I. 4. Comparación por áreas de gasto y programas	43
a) Medio ambiente	47
b) Servicios sociales y promoción social	51
c) Educación	55
d) Participación ciudadana	60
e) Vivienda	64
I.5. El personal al servicio de los ayuntamientos	68
I.6. Conclusiones	81
Capítulo II. Estudio exploratorio de los servicios públicos a través del coste efectivo y la contratación pública	85
II. 1. Introducción	85
II. 2. La morfología del sector público a nivel local	86
II. 3. Indicadores de gestión de los servicios públicos: coste efectivo y externalización de la gestión de los servicios públicos	93
II.3.1. El coste efectivo y los tipos de gestión directa e indirecta	95
II.3.2. Componentes de la gestión directa e indirecta del coste efectivo	107
II.3.3. Coste efectivo y características socioeconómicas de los municipios	113
II.3.4. Coste efectivo y experiencia en la gestión municipal	117

II.3.5. Coste efectivo y áreas de políticas	119
II. 4. Gestión indirecta de los servicios y contratación pública	127
II. 4. 1. Cobertura del análisis y características de la contratación pública	128
II.4.2. Contratos públicos y variables socioeconómicas	136
II.4.3. Contratos Públicos e índice de externalización	139
II. 5. Conclusiones	140
Referencias	143

Índice de gráficos

Gráfico I.1. Gasto total presupuestado per cápita (en Euros)	19
Gráfico I.2. Gasto total presupuestado per cápita (en Euros) y renta bruta disponible	20
Gráfico I.3. Renta Disponible Bruta per cápita (Euros) y Gasto per cápita (promedio 2014-2016)	21
Gráfico I.4. Evolución de gastos totales presupuestados (2003, 2016)	23
Gráfico I.4a. Evolución de gastos totales presupuestados en Madrid (2003, 2016)	24
Gráfico I.5. Promedio de gastos presupuestados por municipios y por capítulos 2014-2016 (% del total)	28
Gráfico I.5a. Promedio de gastos presupuestados por capítulos 2014-2016 (% del total)	29
Gráfico I.6. Gastos por capítulos presupuestarios y por municipios 2014-2016 (% del total)	30
Gráfico I.7. Promedio de gastos presupuestados por capítulos 2014-2016 (% del total)	31
Gráfico I.7b. Promedio de gastos presupuestados por capítulos 2014-2016 (% del total)	32
Gráfico I.8. Promedio (2014-2016) de gastos presupuestados en personal (Cap. 1) (% del total)	33
Gráfico I.9. Promedio (2014-2016) de gastos presupuestados en gastos corrientes y servicios (Cap. 2) (% del total)	33
Gráfico I.10. Promedio (2014-2016) de gastos presupuestados en personal (Cap. 1) y gastos corrientes y servicios (% del total)	34
Gráfico I.11. Promedio (2014-2016) de gastos presupuestados en transferencias corrientes (Cap. 4) (% del total)	34
Gráfico I.12. Promedio (2014-2016) de gastos presupuestados en gastos y pasivos financieros (Capítulos 3 y 9) (% del total)	35
Gráfico I.13. Promedio (2014-2016) de gastos presupuestados en inversiones reales (Cap. 6) (% del total)	35
Gráfico I.14. Evolución de gastos en personal (Cap. 1) 2003-2016 en 15 municipios (en euros)	36
Gráfico I.14a. Evolución de gastos en personal (Cap. 1) 2003-2016 en Madrid (en euros)	37
Gráfico I.15. Renta Bruta Disponible (euros) y promedio (2014-2016) de gastos presupuestados en Capítulo 1 per cápita	37
Gráfico I.16. Gasto medio presupuestado por empleado y Renta Disponible Bruta (2012) (en euros)	38

Gráfico I.17. Renta Disponible Bruta per cápita y gasto medio por empleado	39
Gráfico I.18. Evolución de gastos corrientes y en servicios (Cap. 2)	
2003-2016, en 15 municipios (en euros)	40
Gráfico I.18a. Evolución de gastos corrientes y en servicios (Cap. 2)	
2003-2016, en Madrid (en euros)	40
Gráfico I.19. Evolución de gastos corrientes y en servicios (Cap. 2)	
2003-2016 per cápita en 15 municipios (en euros)	41
Gráfico I. 20. Renta Bruta Disponible (euros) y promedio (2014-2016)	
de gastos presupuestados en Capítulo 2 per cápita	42
Gráfico I. 21. Renta Bruta Disponible (euros) y promedio (2014-2016)	
de gastos presupuestados en inversiones reales (Cap. 6) (% sobre el total)	43
Gráfico I.22. Medias de gastos presupuestados por programas	
para todos los municipios 2014-2016 (% del total)	44
Gráfico I.23. Promedio (2014-2016) de gasto presupuestado por programas (% del total)	45
Gráfico I.24. Gastos presupuestados por programas de gastos 2014-2016 (% del total)	46
Gráfico I.25. Evolución de Gastos presupuestados en Medio Ambiente	
(2014-2016) per cápita (en Euros)	48
Gráfico I.26. Renta Disponible Bruta per cápita y Promedio	
(2014-2016) de Gasto en Medio Ambiente per cápita (en Euros)	49
Gráfico I.27. Gasto medio per cápita y Promedio (2014-2016) de Gasto	
en Medio Ambiente per cápita (en Euros)	50
Gráfico I.28. Promedio (2014-2016) de Gasto del Capítulo 2 per cápita y de Gasto	
en Medio Ambiente per cápita (en Euros)	51
Gráfico I.29. Evolución de Gastos presupuestados en Servicios Sociales	
y promoción social (2014-2016) per cápita, en Euros	52
Gráfico I.30. Renta Disponible Bruta per cápita y Promedio (2014-2016)	
de Gasto en Servicios Sociales per cápita (en Euros)	53
Gráfico I.31. Gasto medio per cápita y Promedio (2014-2016) de Gasto	
en Servicios Sociales per cápita (en Euros)	54
Gráfico I.32. Promedio (2014-2016) de Gasto en Capítulo 1 per cápita	
y de Gasto en Servicios Sociales per cápita (en Euros)	54
Gráfico I.33. Número de efectivos por 10000 habitantes y Promedio	
(2014-2016) de Gasto en Servicios Sociales per cápita (en Euros)	55
Gráfico I.34. Evolución de Gastos presupuestados en Educación	
(2014-2016) per cápita (en Euros)	56
Gráfico I.35. Renta Disponible Bruta per cápita y Promedio (2014-2016)	
de Gasto en Educación per cápita (en Euros)	57
Gráfico I.36. Gasto medio per cápita y Promedio (2014-2016)	
de Gasto en Educación per cápita (en Euros)	58
Gráfico I.37. Número de efectivos por 10000 habitantes y	
Promedio (2014-2016) de Gasto en Educación per cápita (en Euros)	69

Gráfico I.38. Promedio (2014-2016) de Gasto en Capítulo 1 per cápita y de Gasto en Educación per cápita (en Euros)	59
Gráfico I.39. Evolución de Gastos presupuestados en Participación (2014-2016) per cápita, en Euros	60
Gráfico I.40. Renta Disponible Bruta per cápita y Promedio (2014-2016) de Gasto en Participación per cápita (en Euros)	61
Gráfico I.41. Gasto medio per cápita y Promedio (2014-2016) de Gasto en Participación per cápita (en Euros)	62
Gráfico I.41a. Gasto medio por empleado y Promedio (2014-2016) de Gasto en Participación per cápita (en Euros)	62
Gráfico I.42. Número de efectivos por 10000 habitantes y Promedio (2014-2016) de Gasto en Participación per cápita (en Euros)	63
Gráfico I.43. Promedio (2014-2016) de Gasto en Capítulo 1 per cápita y de Gasto en Participación per cápita (en Euros)	63
Gráfico I.44. Promedio (2014-2016) de Gasto en Capítulo 2 per cápita y de Gasto en Participación per cápita (en Euros)	64
Gráfico I.45. Evolución de Gastos presupuestados en Vivienda (2014-2016) per cápita, en Euros	65
Gráfico I.46. Renta Disponible Bruta per cápita y Promedio (2014-2016) de Gasto en Vivienda per cápita (en Euros)	66
Gráfico I.47. Gasto medio per cápita y Promedio (2014-2016) de Gasto en Vivienda per cápita (en Euros)	67
Gráfico I.48. Promedio (2014-2016) de Gasto en Capítulo 2 per cápita y de Gasto en Vivienda per cápita (en Euros)	67
Gráfico I.49. Gasto en Servicios Sociales per cápita y Gasto en Vivienda per cápita (promedio 2014-2016)	68
Gráfico I.50. Evolución del personal al servicio de las Administraciones Públicas	69
Gráfico I.51. Distribución de puestos de trabajo según su naturaleza para todos los municipios	71
Gráfico I.52. Número de empleados/10000 habitantes	72
Gráfico I.53. Clasificación de puestos de trabajo según su naturaleza (% del total)	72
Gráfico I.54. Número de empleados de carácter eventual por 10000 habitantes	73
Gráfico I.55. Gasto medio por empleado y número de efectivos por 10000 habitantes	73
Gráfico I.56. Gasto medio por empleado (Euros) y número de efectivos por 10000 habitantes ..	74
Gráfico I.57. Número de empleados de carácter eventual por 10000 habitantes y Renta Bruta Disponible	74
Gráfico I.58. Número de efectivos y gasto medio por empleado (en Euros)	75
Gráfico I.59. Número de efectivos y gasto medio por empleado (en Euros)	76
Gráfico I.60. Clasificación de puestos de trabajo según su naturaleza (% del total) y gasto medio por empleado (en Euros)	77
Gráfico I.61. Número de efectivos en el área de Educación/10000 habitantes	79

Gráfico I.62. Número de efectivos en el área de Mayores/10000 habitantes	80
Gráfico I.63. Número de efectivos en el área de Medio Ambiente/10000 habitantes	80
Gráfico I.64. Número de efectivos en el área de Participación/10000 habitantes	81
Gráfico II. 1. Relación entre sociedades mercantiles y entidades públicas empresariales y renta bruta disponible municipal (año 2016)	91
Gráfico II.2. Distribución de los componentes del coste efectivo per capita. (Año 2014)	106
Gráfico II.3. Distribución de los componentes del coste efectivo per capita. (Año 2015)	107
Gráfico II.4. Porcentaje de los componentes del coste efectivo. (Año 2014)	110
Gráfico II.5. Porcentaje de los componentes del coste efectivo. (Año 2015)	110
Gráfico II.6. Relación entre gasto corriente (gestión directa) y gasto derivado de la gestión indirecta	111
Gráfico II.7. Relación coste efectivo y gasto en servicios presados por gestión indirecta	112
Gráfico II.8. Relación coste efectivo y gasto en servicios presados por gestión indirecta	113
Gráfico II.9. Relación gasto de la gestión indirecta y renta bruta disponible municipal	114
Gráfico II.10. Relación coste efectivo y renta bruta disponible municipal	115
Gráfico II.11. Relación entre tejido empresarial y gasto gestión indirecta	116
Gráfico II.12. Relación entre tejido empresarial y coste efectivo	117
Gráfico II.13. Relación entre renta bruta disponible municipal y coste efectivo en educación y medio ambiente	125
Gráfico II.14. Relación entre renta bruta disponible municipal y coste efectivo en educación y medio ambiente	126
Gráfico II. 15. Características socioeconómicas de los municipios analizados	137

Índice de tablas

Tabla I.1. Comparación de Presupuestos Municipales de Gastos 2014 (gastos presupuestados, consolidados y liquidados consolidados)	18
Tabla I.2. Distribución de Municipios según el Gasto per cápita y la Renta Bruta Disponible (RBD) per cápita (promedio 2014-2016)	22
Tabla I.3. Evolución de los Gastos Totales Presupuestados 2004-2016. Diferencias porcentuales bianuales	24
Tabla I.4. Evolución de gastos presupuestados per cápita 2004-2016. Diferencias porcentuales bianuales	25
Tabla I.5. Grupos de gastos presupuestarios correspondientes a las políticas públicas analizadas	47
Tabla I.6. Número de empleados según la naturaleza de sus puestos – Relaciones de Puestos de Trabajo	70

Tabla I.7. Número de empleados según áreas de políticas y naturaleza del puesto – Relación de Puestos de Trabajo municipal	78
Tabla II.1 Forma jurídica de los entes del Sector Público Administración (año 2016)	87
Tabla II. 2. Entes dependientes del sector público en España (año 2016)	88
Tabla II. 3.Forma jurídica de los entes del Sector Público Institucional. Entes locales de la Comunidad de Madrid (año 2016)	89
Tabla II. 4.Forma jurídica de los entes del Sector Público Institucional- Comunidad de Madrid (año 2016)	90
Tabla II. 5.Sociedades mercantiles municipales con capital social de titularidad pública (>51%) - Municipios de la Comunidad de Madrid (año 2016)	92
Tabla II.6. Coste efectivo per capita de la prestación de servicios públicos. Año 2014	100
Tabla II.7. Coste efectivo per capita de la prestación de servicios públicos. Año 2015	101
Tabla II.8. Componentes del coste efectivo per capita. (Años 2014-2015)	102
Tabla II.9. Información sobre gestión directa e indirecta a partir de la información sobre coste efectivo Año 2014	103
Tabla II.10. Información sobre gestión directa e indirecta a partir de la información sobre coste efectivo. Año 2015	104
Tabla II.11. Porcentaje de los componentes del coste efectivo	109
Tabla II.12. Coste efectivo per capita y experiencia de los ejecutivos locales (año 2014)	118
Tabla II.13. Coste efectivo per capita y experiencia de los ejecutivos locales (año 2015)	118
Tabla II.14. Coste efectivo, renta bruta disponible y experiencia de los ejecutivos locales	119
Tabla II. 15. Áreas políticas y agrupación de servicios	120
Tabla II. 16. Coste efectivo y componentes por tipo de política (año 2014)	122
Tabla II. 17. Coste efectivo y componentes por tipo de política (año 2015)	124
Tabla II.18. Muestra de los contratos analizados.....	129
Tabla II. 19. Tipo de contrato. (2015-2016)	130
Tabla II. 20. Duración de los contratos (años). (2015-2016).....	131
Tabla II. 21. Precio de los contratos (área de mayores). (2015-2016)	132
Tabla II. 22. Precio de los contratos por municipio (área de mayores). (2015-2016)	132
Tabla II. 23. Duración de los contratos en años (área de mayores)	133
Tabla II. 24. Duración y precio de los contratos /1.000 habitantes (área de mayores). (2015-2016)	134
Tabla II. 25. Duración de las prórrogas y precio de los contratos / 1.000 habitantes (área de mayores). (2015-2016)	135
Tabla II. 26. Relación entre el precio de los contratos y su importancia como criterio de adjudicación. (2015-2016)	136
Tabla II. 27. Renta bruta disponible municipal y precio de contratación (área de mayores)...	138
Tabla II.28. Tasa envejecimiento y precio de contratación/ 1.000 habitantes (área de mayores)	138
Tabla II. 28. Componentes del índice de externalización.....	139
Tabla II. 29. Índice de externalización (área de mayores y medio ambiente)	140

Presentación

Con el propósito de aportar información actualizada y de interés sobre la gestión de los asuntos públicos locales en municipios de nuestra región, desde el Instituto de Derecho Local (IDL-UAM) se viene elaborando anualmente un Informe de Políticas Públicas Municipales en Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. Esta iniciativa se puso en marcha en 2015, en colaboración con el Ayuntamiento de Madrid, con el afán de recopilar y analizar información sistemática sobre la planificación y el desarrollo de determinados sectores de gestión local a lo largo del tiempo. Disponer de series de datos actuales y comparables permite realizar análisis integrales sobre la acción de los ayuntamientos en diversos ámbitos de su responsabilidad, detectar tendencias o cambios fundamentales en su orientación y establecer relaciones entre éstas y los factores socioeconómicos, políticos u otras características del municipio. Los trabajos de esta colección se nutren de información secundaria procedente de normativa, páginas web, observatorios, estudios, estadísticas oficiales, etc., así como de datos propios generados a partir de entrevistas y cuestionarios a técnicos y responsables municipales.

Para la edición de 2016 se han ampliado el número de municipios de estudio hasta dieciséis casos, llegando a aquellos que tienen una población superior a 70.000 habitantes¹. Esta acotación del estudio a los ayuntamientos de mayor tamaño se explica por la necesidad de hacer comparables las unidades de observación. Los ayuntamientos de municipios grandes y muy grandes diseñan sus políticas con mayor autonomía gracias a los recursos de que disponen y a unas estructuras administrativas de mayor envergadura y más profesionalizadas. Pese a que existen diferencias muy relevantes de tamaño entre la ciudad de Madrid y el resto de municipios considerados, para la gran parte de las cuestiones que trata el estudio pueden identificarse pautas y elementos comunes que permiten la comparación.

En cuanto a los contenidos tratados, en esta ocasión se aborda la acción municipal desde un enfoque transversal, comparando la planificación presupuestaria de los dieciséis ayuntamientos bajo estudio, las estructuras de personal y las formas de gestión en la provisión de servicios públicos.

¹ Por orden de tamaño de población: Madrid, Móstoles, Alcalá de Henares, Fuenlabrada, Leganés, Getafe, Alcorcón, Torrejón de Ardoz, Parla, Alcobendas, Las Rozas, Coslada, San Sebastián de los Reyes, Pozuelo de Alarcón, Rivas Vaciamadrid y Majadahonda.

El capítulo I está dedicado a los presupuestos y al personal de los ayuntamientos y centra su atención en la actividad de los gobiernos locales en cuanto a la planificación económica anual y al diseño de sus plantillas. Adentrarse en los presupuestos permite comparar niveles de gasto en capítulos y en políticas, así como seguir su evolución a lo largo de los años. La obligación legal de los ayuntamientos de preparar sus presupuestos de acuerdo a unos criterios comunes ofrece indudables ventajas para un estudio de estas características ya que permite comparar por partidas, tipos de gasto y políticas. Por su parte, acceder a sus estructuras de personal tiene el interés de poder observar la conformación de sus categorías y a su evolución así como de la existencia de diversidad en estrategias locales de empleo público y el grado de autonomía local en temas organizativos.

El análisis de la información procedente de los presupuestos muestra una evolución con un patrón común, manifestada en un aumento de las cifras totales hasta el año 2008 –aproximadamente- que viene de años anteriores, un desplome a partir de esa fecha-con algunas diferencias entre municipios- que llega a 2014 y una relativa estabilización desde 2014 hasta la actualidad. También pone de manifiesto la estrecha relación entre la renta bruta disponible per cápita del municipio y algunas tendencias en el gasto y en la planificación presupuestaria. En particular, se concluye que los municipios con renta bruta disponible más alta tienden a tener un nivel de gasto presupuestario per cápita más alto, tienden a gastar más en Capítulo 1 y Capítulo 2 y a tener un gasto per cápita en medio ambiente más alto, pero no en educación, en participación ciudadana, ni en servicios sociales. Por su parte, el gasto presupuestario medio per cápita ha resultado ser también una variable clave en otras tantas relaciones. Así, los municipios con un gasto medio per cápita más alto gastan también más en servicios sociales y promoción social y en Capítulo 2 y son asimismo los que invierten más en política de vivienda. Los que dedican más dotación presupuestaria a participación ciudadana son también aquellos que invierten una suma mayor de recursos, per cápita, en educación. Y los que gastan más en vivienda, gastan asimismo más en servicios sociales. Por lo que se refiere a las estructuras de personal, se observa una amplia variedad en su conformación, con ayuntamientos casi totalmente funcionarizados y otros en los que predomina el personal laboral. Asimismo existen diferencias relevantes en cuanto al uso de la figura del personal eventual.

El capítulo II está dedicado a la gestión de los servicios públicos y explora las características de las distintas formas de gestión de los servicios públicos locales. Tras una visión de las distintas modalidades organizativas del sector público local, el análisis se centra en la información que, sobre “coste efectivo”, está ya disponible en el portal web del Ministerio de Hacienda y Función Pública, y en las características de los contratos públicos referidas a una muestra de sectores de la acción local (mayores, gestión de residuos y limpieza viaria).

Estas dos dimensiones de análisis permiten profundizar en la clasificación de la gestión de los servicios públicos entre gestión directa e indirecta.

Con relación al coste efectivo, el capítulo explora los distintos componentes del mismo (gastos de gestión directa a través de sociedades mercantiles, gastos producidos por la utilización de medios de la propia Administración y entes dependientes, gastos indirectos y gastos derivados de la gestión indirecta de los servicios públicos). De manera similar al estudio realizado en el capítulo I, los datos se ponen en relación con aspectos socioeconómicos y demográficos de los municipios analizados. Finalmente, el estudio se interroga sobre las limitaciones que puede tener la información sobre el coste efectivo para las decisiones de gestión tanto por razones metodológicas como de cobertura de la información disponible.

Respecto a la contratación pública, el capítulo II se centra en las características de los contratos en el área de mayores. El estudio de las características de la contratación pública a nivel local va dirigido a identificar la variabilidad existente con relación a aspectos como la duración y prórrogas de los contratos o también respecto al peso que tienen los distintos criterios utilizados para la adjudicación. A partir de estas diferencias, el estudio propone la utilización de indicadores de externalización en la gestión de servicios públicos.

A partir de la exploración del coste efectivo y las características de la contratación pública a nivel local, el capítulo II contribuye a desarrollar un marco analítico de las distintas formas de gestión de los servicios públicos orientado fundamentalmente al estudio comparado entre municipios y políticas.

Capítulo I. Análisis comparado de los presupuestos municipales y de las plantillas de personal

I.1. Introducción

En este capítulo centramos el estudio comparado de la actividad de los gobiernos locales en la planificación económica anual de los ayuntamientos y en el diseño de sus plantillas de personal. Adentrarse en los presupuestos de los entes locales permite comparar niveles de gasto en capítulos y en políticas, así como seguir su evolución a lo largo de los años. La obligación legal de los ayuntamientos de preparar sus presupuestos de acuerdo a unos criterios comunes ofrece una apreciable ventaja para un estudio de estas características. Por su parte, acceder a la estructura de las plantillas, a su conformación en categorías y a su evolución, tiene el interés de poder observar la existencia de diversidad en las estrategias locales y estudiar el grado de autonomía local en temas organizativos.

Para el análisis sobre presupuestos que se ofrece en las siguientes páginas, se utilizan fundamentalmente los “presupuestos de gastos”. Ello por dos razones. En primer lugar, por ser los más actualizados disponibles con información desagregada por capítulo de gasto y por programas presupuestarios. En segundo lugar, porque permiten una mejor combinación con los datos sobre personal de la administración local que se exploran en el apartado final del capítulo². El presupuesto de gastos de una Entidad local es la autorización que hace el Pleno para que el gobierno de la Entidad pueda ejecutar gastos. Esta autorización se refiere a un periodo de tiempo determinado-un año- y establece el importe que, como máximo, se puede gastar y en qué se debe realizar el gasto

Como se puede constatar en la tabla I.1., las diferencias entre los Presupuestos de Gastos y los Presupuestos consolidados son mínimas (salvo en el caso de Alcobendas), de lo que se puede deducir que las cifras que se analizan en los siguientes epígrafes reflejan adecuadamente la política de gasto de los ayuntamientos. Las diferencias con el “presupuesto conso-

² Los datos sobre personal de la administración local expresados a través de las RPTs (Relación de Puestos de Trabajo) municipales se refieren casi exclusivamente al personal de los ayuntamientos, sin entidades dependientes.

lidad y liquidado”, sin embargo, adquieren mayor relevancia. Estudiar los presupuestos de gastos (primera columna) equivale a analizar las políticas municipales desde la perspectiva de la estrategia de los gobiernos locales, poniendo el foco de interés en lo que los representantes políticos identifican como programa de acción para el año. En este aspecto se centrará este estudio. Observar los presupuestos liquidados, por su parte, supondría trasladar el análisis a los resultados de la acción pública, a lo que finalmente los vecinos reciben en forma de servicios y políticas públicas. Ambas dimensiones son relevantes. La presente edición del Informe de Políticas Públicas de Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid se centra en la primera aproximación previendo, para próximos ejercicios, un acercamiento a la segunda.

El análisis de las estructuras de personal se nutre con información procedente de la “Relación de Puestos de Trabajo” de cada municipio, obtenida en la mayoría de los casos a través de las páginas web o portales de transparencia locales. Por regla general estos documentos ofrecen datos actualizados a los años 2015 o 2016.

Este capítulo se estructura en cuatro apartados. En primer lugar se tratarán las cifras totales gasto y su evolución a lo largo del tiempo. En segundo lugar se realizará una aproximación a la estructura interna del presupuesto, por capítulos. Seguidamente se pasará a analizar la dotación presupuestaria de algunos programas de políticas (medio ambiente, servicios sociales, educación, participación y vivienda), para finalmente explorar las políticas de personal municipales.

Tabla I.1. Comparación de Presupuestos Municipales de Gastos 2014 (gastos presupuestados, consolidados y liquidados consolidados)

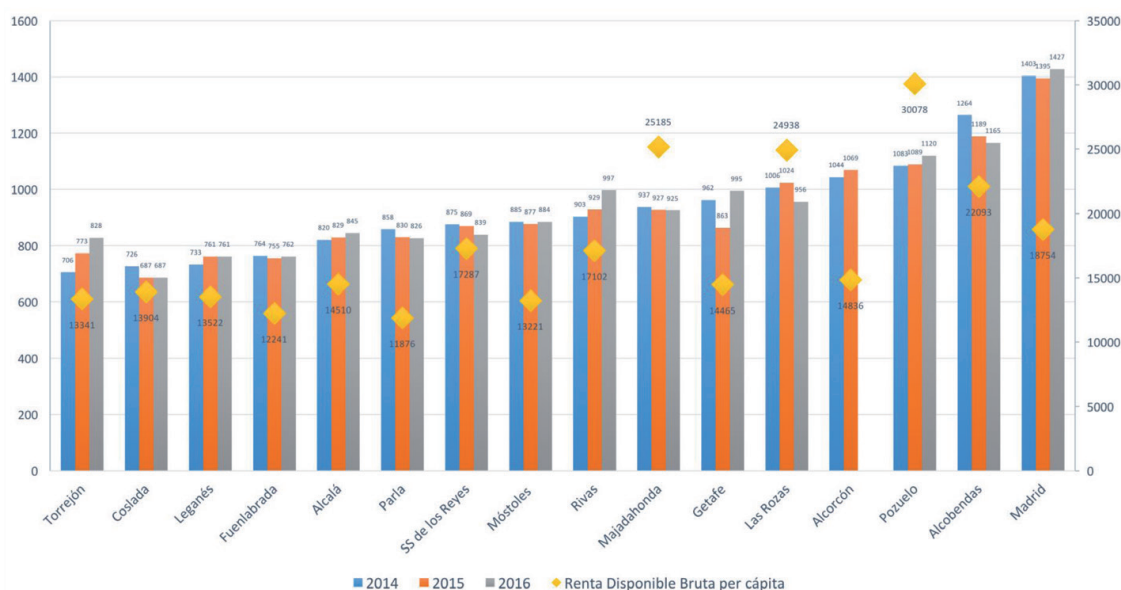
	2014 Presupuesto de Gastos (Euros)	2014 Presupuesto Consolidado (Euros)	2014 Presupuesto Liquidado y consolidado (Euros)	Diferencia porcentual consolidación	Diferencia porcentual liquidación
Alcalá	164,720,000.00	167,061,848.00	148,971,055.99	1.42	-9.56
Alcobendas	141,768,942.05	157,892,062.76	148,239,112.61	11.37	4.56
Alcorcón	177,858,363.84	178,592,662.76	136,878,093.24	0.41	-23.04
Coslada	64,521,322.92	65,808,187.37	63,292,338.94	1.99	-1.90
Fuenlabrada	149,656,516.82	152,207,952.62	141,028,077.35	1.70	-5.77
Getafe	166,494,405.22	167,165,509.67	143,296,551.48	0.40	-13.93
Leganés	136,776,190.00	136,776,190.00	122,783,986.18	0.00	-10.23
Madrid	4,442,313,755.00	4,447,359,236.00	5,701,817,153.59	0.11	28.35
Majadahonda	65,907,460.00	65,892,365.00	68,436,610.61	-0.02	3.84
Móstoles	182,018,326.87	183,312,176.52	156,899,819.20	0.71	-13.80
Parla	107,502,061.80	107,502,061.80	101,262,743.71	0.00	-5.80
Pozuelo	91,387,880.55	92,914,880.55	86,908,992.78	1.67	-4.90
Rivas	72,654,760.80	72,654,760.80	67,795,977.04	0.00	-6.69
Las Rozas	93,350,877.64	93,350,877.64	130,986,178.94	0.00	40.32
SS de los Reyes	72,951,672.00	72,972,322.00	70,221,127.21	0.03	-3.74
Torrejón	89,524,120.48	89,524,120.48	93,556,816.58	0.00	4.50

Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP- Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, y MINHAP- Oficina virtual de entidades locales.

I.2. Gasto per cápita y Renta Bruta disponible

Al analizar el gasto per cápita de los 16 ayuntamientos bajo estudio a lo largo de los tres últimos años (ver gráfico I.1.), se observa una gran estabilidad entre los presupuestos de los diferentes ejercicios anuales de cada municipio, así como diferencias cuando comparamos entre municipios. En efecto, entre 2014 y 2016 el gasto por habitante en cada localidad no ha experimentado grandes variaciones y, en los casos en que lo ha hecho, no se detecta un único patrón. En algunos ayuntamientos la tendencia ha sido el crecimiento (ej. Torrejón, Pozuelo) y, en otros, la disminución (ej. Alcobendas, San Sebastián de los Reyes). En la comparación entre municipios se observan diferencias notables entre el municipio que menos gasta y el más generoso. Destaca, además, el mayor nivel de gasto de la ciudad de Madrid de entre todas las unidades bajo estudio, debido precisamente a su condición de capitalidad y de gran ciudad central de un área metropolitana, lo que le lleva a tener más ingresos y también a implementar mayores obligaciones en infraestructuras o servicios, de los que disfrutaban ciudadanos provenientes de más allá del límite de su término municipal.

Gráfico I.1. Gasto total presupuestado per cápita (en Euros)

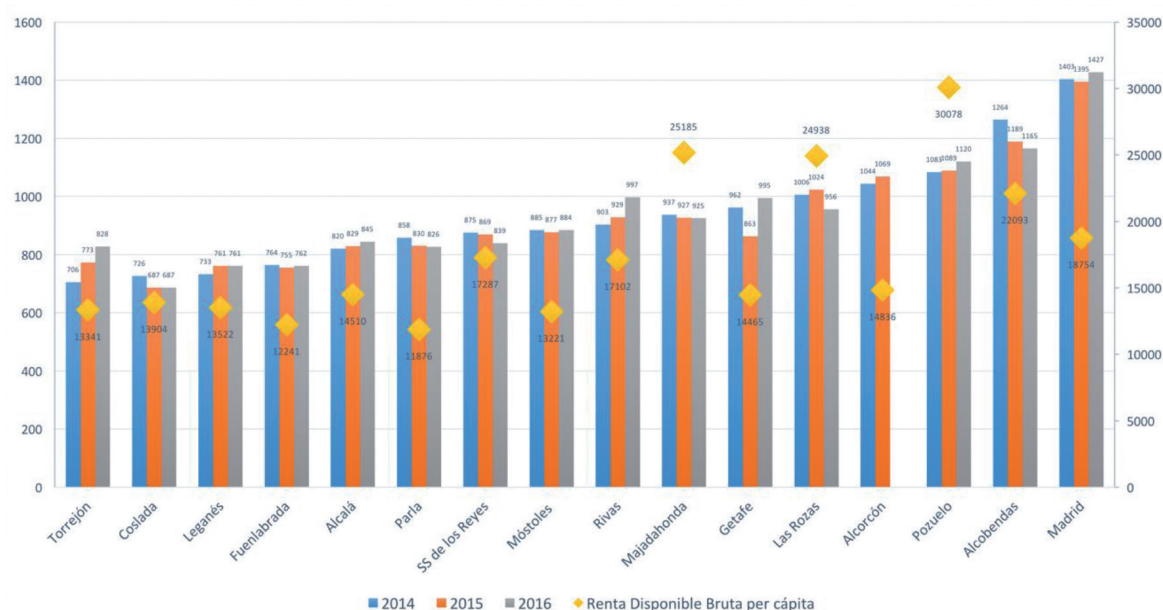


Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almodena. Presupuestos sin consolidar.

Cuando se cruzan los datos presupuestarios con la riqueza del municipio-medida por Renta Bruta Disponible por habitante- en gráficos de barras no se observa una **única** tendencia en la misma dirección (ver gráfico I.2.), si bien existe más homogeneidad entre los municipios con menores nivel de renta. Éstos, situados en la parte izquierda de la tabla, están entre los que

tienen menor nivel de gasto por habitante. Sin embargo, lo opuesto no se cumple inequívocamente. Los consistorios con residentes de rentas más altas no gastan más por habitante como regla general. Como puede observarse, los ayuntamientos de la parte derecha del gráfico arrojan diferentes situaciones de gasto. Algunos combinan renta alta y gasto alto (ej.: Alcobendas), mientras que otros con renta alta presentan unos niveles de gasto medio (ej. Majadahonda).

Gráfico I.2. Gasto total presupuestado per cápita (en Euros) y renta bruta disponible

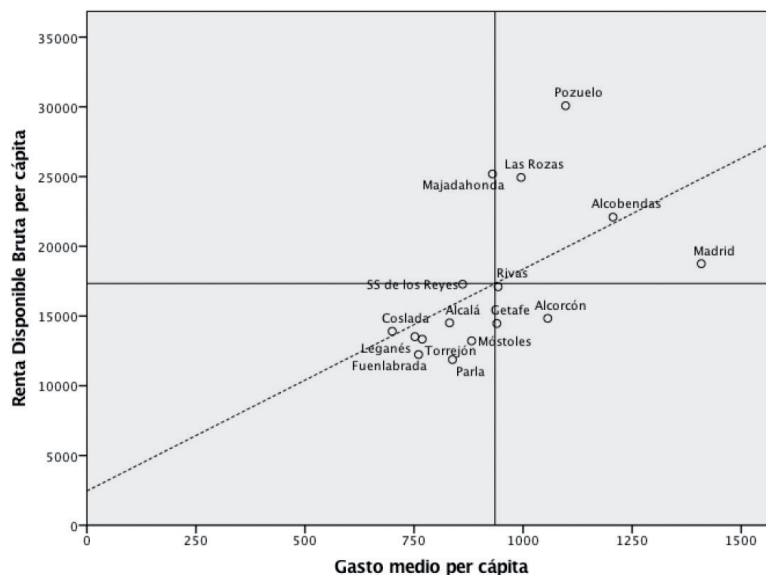


Fuente: Elaboración propia con datos procedente de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Presupuestos sin consolidar.

Pese a la desviación de la pauta general de algunos municipios –en especial algunos más ricos- la correlación entre riqueza y nivel gasto municipal es positiva (el coeficiente de correlación es igual a 0,54) y estadísticamente significativa con un nivel de confianza del 95%. Ello se puede ver más claramente en el gráfico I.3., que ofrece la misma información, pero ordenada en torno a dos ejes: gasto medio per cápita (eje horizontal) y renta bruta disponible per cápita (eje vertical). Se observa una ligera tendencia que apunta hacia un aumento del gasto a medida que crece la renta, tal y como indica la línea discontinua del gráfico, lo que ocurre en especial en los casos de municipios con renta media o por debajo de la media. Por otro lado, los municipios más ricos son además los que se sitúan por encima de la media en los niveles de gasto, con la excepción de Majadahonda. Sin embargo, esta mayor riqueza no se acompaña con un crecimiento proporcional en el gasto. Solo Alcobendas presenta una posición coherente en la relación entre sus niveles de riqueza y de gasto. Por su parte, los casos de las Rozas y Majadahonda muestran menor dotación presupuestaria de la que cabría esperar, mientras que en el caso de Madrid ocurre lo contrario, el gasto es proporcionalmente mayor que los

niveles de riqueza. La situación madrileña se explica por su condición de capital y centro de área metropolitana, que tiene que dar servicios más allá de los dirigidos exclusivamente a su población residente. Se produce así un cierto efecto de free-rider que señala la literatura sobre este tipo de aglomeraciones urbanas (Swianiewicz, 2010).

Gráfico I.3. Renta Disponible Bruta per cápita (Euros) y Gasto per cápita (promedio 2014-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea discontinua representa la tendencia. Datos de Gasto medio per cápita de 2014, 2015 y 2016. Datos de Renta Disponible Bruta per cápita de 2012.

Este mismo efecto puede observarse en la tabla I.2., en la que se identifican los casos en que tanto el gasto como la renta bruta disponible (ambas per cápita) se sitúan en un nivel: “alto”, “medio” o “bajo”, según la división en tres partes iguales de los valores de ambas variables para los 16 municipios analizados.

Ello nos lleva a una distribución de municipios en la que, en el eje de gastos:

1. Entre los municipios con nivel de GASTO ALTO (>960,25 Euros) encontramos los casos de Madrid, Alcobendas, Pozuelo de Alarcón, Alcorcón y Las Rozas de Madrid.
2. Entre los municipios con nivel de GASTO MEDIO (835,79 – 960,25 Euros) se sitúan Getafe, Majadahonda, Rivas-Vaciamadrid, Móstoles, San Sebastián de los Reyes y Parla.
3. Entre los municipios con nivel de GASTO BAJO (<835,79 Euros) vemos a Alcalá de Henares, Fuenlabrada, Leganés, Coslada, Torrejón de Ardoz.

Por su parte, en el eje de renta:

4. Entre los municipios de RENTA POR ENCIMA DE LA MEDIA (> 17775,92 Euros) estarían Madrid, Alcobendas, Las Rozas de Madrid, Majadahonda, Pozuelo de Alarcón.
5. Entre los municipios con RENTA MEDIA (13776,44 – 17775,92 Euros) se situarían Getafe, Alcalá de Henares, Coslada, Alcorcón, Rivas-Vaciamadrid, San Sebastián de los Reyes.
6. Entre los municipios de RENTA POR DEBAJO DE LA MEDIA (< 13776,44 Euros) encontraríamos a Parla, Fuenlabrada, Móstoles, Torrejón de Ardoz, Leganés.

Clasificados así los municipios, y posicionados en un cuadro de doble entrada, se observa que en la mayoría de los casos su nivel de gasto (alto, medio y bajo) coincide con su de renta (alto, medio y bajo). Sin embargo, algunas realidades se desvían de esta expectativa, bien por poseer un nivel mayor de gasto que de renta (Parla, Móstoles, Alcorcón), bien por un nivel inferior (Alcalá de Henares, Coslada y Majadahonda).

Tabla I.2. Distribución de Municipios según el Gasto per cápita y la Renta Bruta Disponible (RBD) per cápita (promedio 2014-2016)

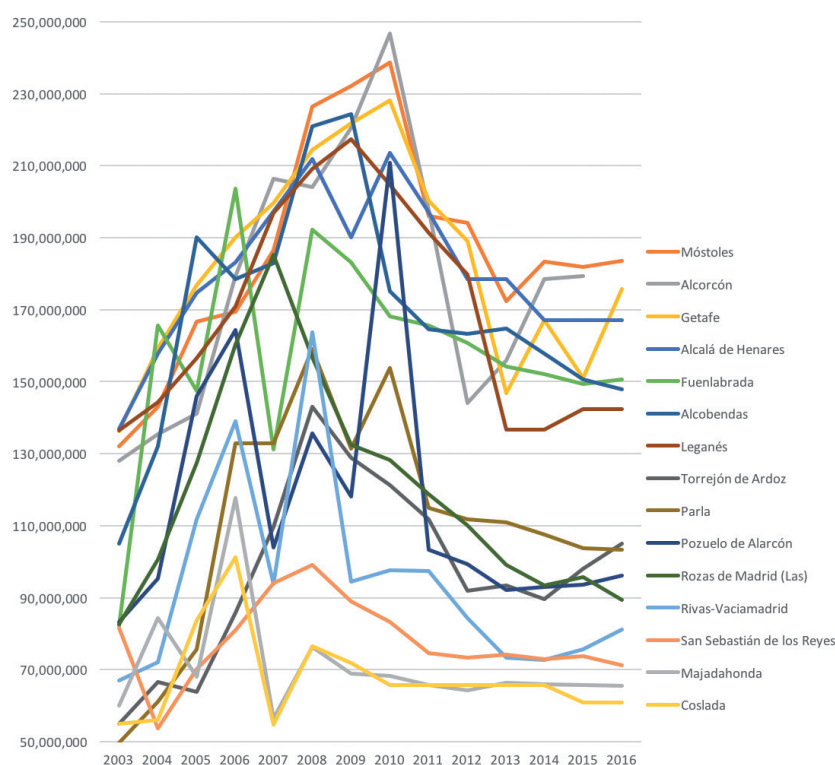
		Gasto per cápita		
		Bajo	Medio	Alto
Renta Disponible Bruta per cápita	Baja	Fuenlabrada, Torrejón de Ardoz Leganés	Parla Móstoles	
	Media	Alcalá de Henares Coslada	Getafe Rivas-Vaciamadrid San Sebastián de los Reyes	Alcorcón
	Alta		Majadahonda	Madrid Alcobendas Las Rozas de Madrid Pozuelo de Alarcón

Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales.

La evolución de los presupuestos de gastos consolidados expresados en términos absolutos en el periodo 2003-2016 muestran un patrón común (ver gráfico I.4.), que se manifiesta en: 1) un aumento hasta el año 2008 aproximadamente que viene de años anteriores aunque no se ofrezca en el gráfico, 2) un desplome a partir de los años alrededor de 2008, con diferentes momentos críticos, y que llega a 2014 y 3) una relativa estabilización desde 2014, aproximada-

mente hasta la actualidad. El caso del municipio de Madrid (gráfico I.4.) ilustra muy claramente esta tendencia. Este fenómeno ha sido ampliamente estudiado en la literatura sobre la crisis económica y fiscal en España. Los ayuntamientos españoles experimentan un crecimiento de sus arcas públicas a lo largo de todo el período de expansión económica del país, debido en una gran medida a los ingresos adicionales que reciben por el boom inmobiliario, en forma de sus impuestos propios, particularmente el IBI (impuesto sobre bienes inmuebles) de los nuevos desarrollos urbanísticos y el ICIO (impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras). Después, con el estallido de la burbuja inmobiliaria en los años finales de la década pasada, los ingresos que provenían de esas fuentes se desploman, a lo que se añade –en torno a 2012- recortes en las transferencias que recibían de otros niveles de gobierno. Solo a partir de 2014 comienzan los ayuntamientos a salir de la crisis y consiguen estabilizar sus presupuestos.

Gráfico I.4. Evolución de gastos totales presupuestados (2003, 2016)³

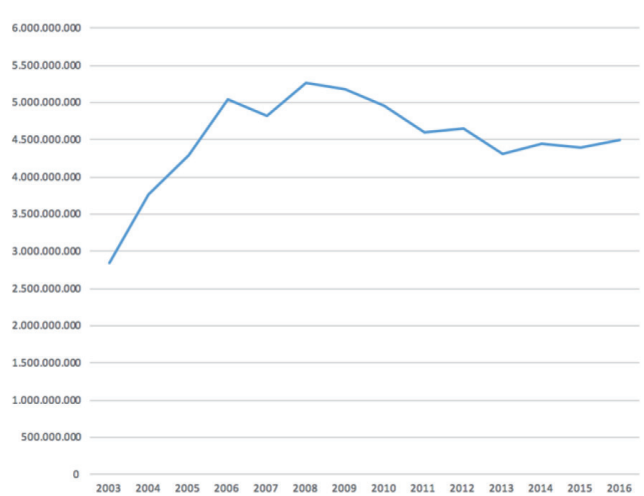


Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP- Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Datos de Presupuestos Consolidados⁴.

³ Se ha decidido no incluir a Pozuelo de Alarcón en los gráficos correspondientes a la evolución de gastos, debido a la inconsistencia en los datos de presupuestos consolidados recogidos para este municipio en MINHAP – Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Según estos datos, el presupuesto de Pozuelo en gastos totales consolidados para el ejercicio 2009 ascendía a algo más de 118 millones de euros. En 2010 subió hasta 210 millones, para volver a 103 millones en 2011.

⁴ Para efectuar la consolidación se agregan los Presupuestos de la Administración General de la Entidad local y los de sus Organismos Autónomos, eliminando las transferencias internas entre ellos.

Gráfico I.4a. Evolución de gastos totales presupuestados en Madrid (2003, 2016)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP- Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Datos de Presupuestos Consolidados.

Este desarrollo puede seguirse de manera más clara en la tabla I.3., en la que los colores expresan los cambios y su intensidad, bien hacia un incremento del presupuesto (celdas en color verde), bien hacia un decrecimiento (celdas en color naranja). Se observa cómo los cambios más agudos se concentran al principio del período, con aumentos generalizados del presupuesto cada año (años 2004 a 2008) y hacia la mitad de la serie (año 2012), con caídas severas y generalizadas en el nivel de gasto de los ayuntamientos bajo estudio.

Tabla I.3. Evolución de los Gastos Totales Presupuestados 2004-2016. Diferencias porcentuales bianuales

	2004 (Euros)	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2016 (Euros)
Madrid	3,766,982,765.00	33.94	4.21	-5.79	-6.01	-4.47	0.89	4,486,847,437.00
Móstoles	142,974,482.65	18.51	33.65	5.35	-18.67	-5.53	0.18	183,644,031.14
Alcorcón	135,433,502.83	32.48	13.77	20.91	-41.61	23.94		178,592,662.76*
Getafe	159,257,238.55	19.36	12.78	6.42	-17.08	-11.63	5.08	175,656,419.91
Alcalá	157,841,105.00	16.00	15.73	0.82	-16.43	-6.43	0.00	167,061,848.00
Fuenlabrada	165,587,040.81	23.03	-5.65	-12.49	-4.47	-5.27	-1.04	150,624,135.63
Alcobendas	132,136,994.89	35.15	23.76	-20.72	-6.84	-3.27	-6.34	147,878,687.49
Leganés	144,340,300.00	18.39	22.34	-2.10	-12.12	-23.95	4.06	142,328,830.00
Torrejón	66,584,932.22	28.87	66.64	-15.22	-24.11	-2.69	17.37	105,071,824.17
Parla	61,159,742.81	117.40	19.66	-3.38	-27.25	-3.87	-3.87	103,346,649.92
Pozuelo	95,338,319.45	72.42	-17.46	55.43	-52.87	-6.52	3.54	96,205,000.00
Las Rozas	100,518,666.67	59.60	-2.25	-18.28	-14.13	-15.16	-4.24	89,397,271.52
Rivas	72,075,258.00	92.79	17.82	-40.30	-13.78	-13.78	11.77	81,207,343.92
SS de los Reyes	53,727,395.51	50.79	22.46	-16.10	-11.93	-0.45	-2.30	71,293,950.00
Majadahonda	84,360,898.00	39.52	-35.17	-10.39	-6.16	2.70	-0.59	65,504,089.00
Coslada	56,068,617.47	80.52	-24.50	-13.89	0.00	0.00	-7.49	60,879,390.58

+	-
0-5%	0-5%
5-10%	5-10%
10-20%	10-20%
20-50%	20-50%
>50%	>50%

Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP- Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Datos de Presupuestos Consolidados. * Alcorcón – datos de 2015.

Se constata, además, cómo los resultados permanecen estables cuando introducimos en el análisis la ratio de población (ver tabla I.4.). Así, el gasto por habitante experimenta un crecimiento generalizado hasta 2010, si bien debe tenerse en cuenta que en 2008 ya se habían dejado sentir los efectos de la crisis en algunos casos puntuales.

Tabla I.4. Evolución de gastos presupuestados per cápita 2004-2016. Diferencias porcentuales bianuales

	2004 (Euros)	2006	2008	2010	2012	2014	2016 (Euros)	
Madrid	1,215	32.7	1.5	-7.5	-4.9	-2.4	1,428	
Alcobendas	1,317	30.2	19.8	-22.6	-7.6	-4.3	1,308	
Pozuelo de Alarcón	1,270	62.7	-19.3	52.7	-53.5	-7.1	1,138	
Alcorcón	865	26.0	11.5	20.7	-42.0	23.2	1,048	
Getafe	1,021	19.1	7.5	3.2	-18.1	-12.5	1,004	
Rivas-Vaciamadrid	1,598	62.6	-2.8	-45.4	-19.0	-19.2	997	
Rozas de Madrid (Las)	1,477	43.5	-11.3	-22.6	-16.3	-17.4	956	
Majadahonda	1,445	30.8	-39.4	-14.1	-7.2	2.5	925	
Móstoles	706	16.3	33.7	5.5	-18.7	-5.4	890	
Alcalá de Henares	824	10.3	14.4	0.6	-16.3	-5.0	841	
San Sebastián de los Reyes	863	39.3	13.9	-22.3	-15.5	-2.7	839	
Torrejón de Ardoz	624	22.7	60.4	-16.6	-28.3	-3.9	828	
Parla	704	98.7	5.3	-13.1	-29.6	-4.7	826	+
Fuenlabrada	860	22.2	-6.2	-14.3	-4.1	-4.2	772	0-5%
Leganés	808	15.9	21.2	-3.7	-12.1	-23.8	761	5-10%
Coslada	680	78.8	-30.1	-15.1	-0.7	3.4	700	10-20%
Media	1,017	38.9	0.0	-9.3	-21.3	-5.9	948	20-50%
								>50%

Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP- Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Datos de Presupuestos Consolidados. Alcorcón 2016 – datos de 2015.

I.3. Comparación por capítulos presupuestarios

Los presupuestos de gastos se estructuran de acuerdo a capítulos que reflejan la naturaleza del gasto previsto, con independencia del órgano a que corresponda o del programa a qué se destine. Esta clasificación económica del presupuesto de gastos informa sobre cómo se gasta. Para ello, los créditos se ordenan según su naturaleza económica, distinguiendo entre los créditos destinados a operaciones corrientes, como los gastos necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos (gastos en personal y en bienes y servicios), los créditos destinados a operaciones de capital (como los gastos en inversiones reales) y los créditos destinados a operaciones de carácter financiero (como las amortizaciones de los préstamos que han recibido los Ayuntamientos).

Más en concreto, la clasificación económica se ordena en torno a nueve capítulos:

1. Capítulo 1: Gastos de personal;
2. Capítulo 2. Gastos corrientes en bienes y servicios;

3. Capítulo 3. Gastos financieros;
4. Capítulo 4. Transferencias corrientes;
5. Capítulo 5. Fondo de contingencia y otros imprevistos⁵
6. Capítulo 6. Inversiones reales;
7. Capítulo; 7. Transferencias de capital;
8. Capítulo 8. Activos financieros;
9. Capítulo 9. Pasivos financieros

Para dar una idea más aproximada de la materialización de estos capítulos en gastos concretos, a continuación se ofrece información sobre los conceptos más relevantes de cada una de estas partidas (Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales):

- Capítulo 1. Gastos de personal

Todo tipo de retribuciones fijas y variables e indemnizaciones, en dinero y en especie, a satisfacer por las entidades locales y por sus Organismos autónomos al personal que preste sus servicios en las mismas. Cotizaciones obligatorias de las entidades locales y de sus organismos autónomos a los distintos regímenes de Seguridad Social del personal a su servicio. Prestaciones sociales, que comprenden toda clase de pensiones y las remuneraciones a conceder en razón de las cargas familiares. Gastos de naturaleza social realizados, en cumplimiento de acuerdos y disposiciones vigentes, por las entidades locales y sus organismos autónomos para su personal.

- Capítulo 2. Gastos corrientes en bienes y servicios

Los gastos en bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades de las Entidades locales y de sus Organismos autónomos que no produzcan un incremento del capital o del patrimonio público. Los gastos originados para la adquisición de bienes que reúnan alguna de las siguientes características: a) Ser bienes fungibles; b) Tener una duración previsiblemente inferior al ejercicio presupuestario; c) No ser susceptibles de inclusión en inventario; d) Ser gastos que previsiblemente sean reiterativos. Además, se aplicarán a este capítulo los gastos de carácter inmaterial que puedan tener carácter reiterativo, no sean susceptibles de amortización y no estén directamente relacionados con la realización de las inversiones. También forman parte de esta partida los gastos realizados por empresas y profesionales (artículo 22, concepto 227).

⁵ Creado por apartado cuatro de la Orden HAP/419/2014

- Capítulo 3. Gastos financieros

Este capítulo comprende los intereses, incluidos los implícitos, y demás gastos derivados de todo tipo de operaciones financieras y de deudas contraídas o asumidas por la Entidad local o sus Organismos autónomos, así como los gastos de emisión o formalización, modificación y cancelación de las mismas, diferencias de cambio y otros rendimientos implícitos.

- Capítulo 4. Transferencias corrientes

Comprende los créditos para aportaciones por parte de la entidad local o de sus organismos autónomos, sin contrapartida directa de los agentes perceptores, y con destino a financiar operaciones corrientes. Se incluye también las «subvenciones en especie» de carácter corriente, referidas a bienes o servicios que adquiera la Entidad local o sus organismos autónomos para su entrega a los beneficiarios en concepto de una subvención previamente concedida. Se imputará atendiendo a su destinatario. Por subconceptos se podrán distinguir las transferencias de acuerdo con la Administración Pública o con el ente destinatario de las mismas.

- Capítulo 6. Inversiones reales

Comprende los gastos en los que incurran o prevean incurrir las entidades locales o sus organismos autónomos destinados a la creación de infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos que tengan carácter amortizable.

- Capítulo 7. Transferencias de capital

Comprende los créditos para aportaciones por parte de la entidad local o de sus Organismos autónomos, sin contrapartida directa de los agentes beneficiarios y con destino a financiar operaciones de capital. Se incluyen también las «subvenciones en especie» de capital, referidas a bienes que adquiera la entidad local o sus organismos autónomos para su entrega a los beneficiarios en concepto de una subvención previamente concedida, debiendo imputarse al artículo que corresponda según su destinatario.

- Capítulo 8. Activos financieros

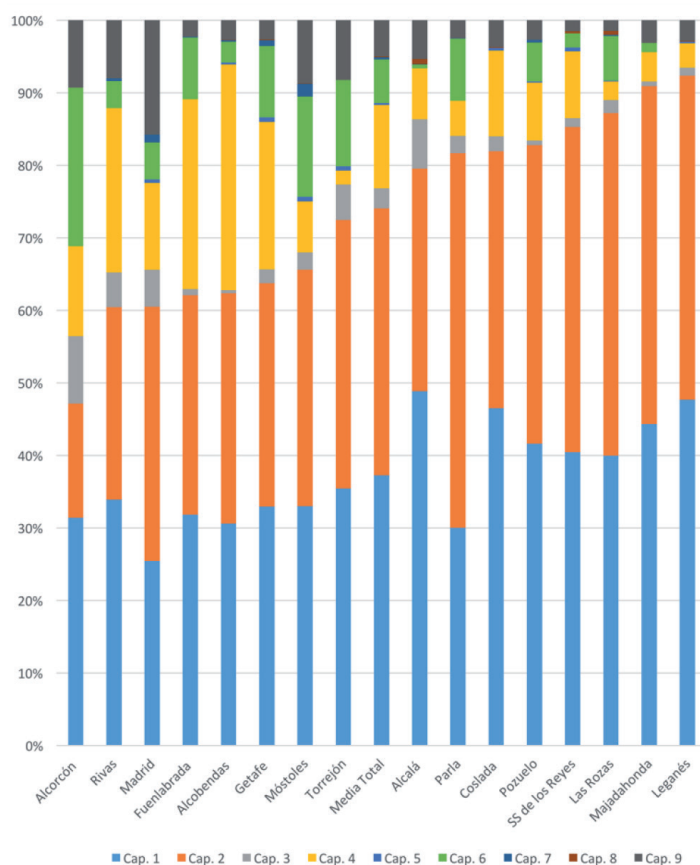
Este capítulo recoge el gasto que realizan las entidades locales y sus organismos autónomos en la adquisición de activos financieros, cualquiera que sea la forma de instrumentación y su vencimiento.

- Capítulo 9. Pasivos financieros

Este capítulo recoge el gasto que realizan las entidades locales y sus organismos autónomos destinado a la amortización de deudas, tanto, en euros como en moneda distinta, cualquiera que sea la forma en que se hubieran instrumentado y con independencia de que el vencimiento sea a largo (por plazo superior a un año) o a corto plazo (no superior a un año).

Analizados los presupuestos de los ayuntamientos de acuerdo a esta clasificación, observamos cómo la mayor parte de los gastos se concentran en los capítulos 1 y 2 (ver gráfico I.5.). En todos los casos salvo en Alcorcón, la suma de estas dos partidas representa más del 60% del presupuesto total, llegando en dos casos (Majadahonda y Leganés) a alcanzar más del 90% del presupuesto.

Gráfico I.5. Promedio de gastos presupuestados por municipios y por capítulos 2014-2016 (% del total)

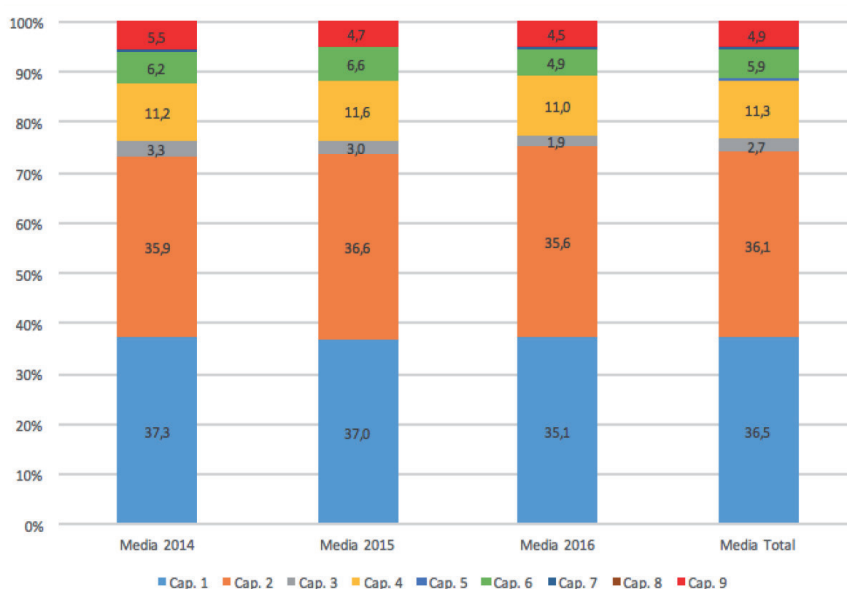


Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales.

Como promedio, capítulo 1 y capítulo 2 presentan porcentajes muy similares de gasto (ver gráfico I.5a.), en torno a un tercio del presupuesto total cada uno de ellos. Si bien exis-

te una gran estabilidad de la estructura del presupuesto a lo largo de estos tres años, se puede apreciar un leve decrecimiento en personal en estos últimos ejercicios, habiendo pasado de un 37,3 % en 2014 a un 35,1% en 2016, resultado de la política de limitación de la tasa de reposición de personal impuesta en 2012 por el gobierno central en todas las administraciones. En realidad, la pérdida de empleo público desde el año 2012 hasta la actualidad no es un fenómeno específico municipal, sino que abarca a todas las instituciones públicas y a todos los niveles de gobierno. La partida de gastos corrientes en bienes y servicios (Cap. 2) presenta una mayor estabilidad a lo largo del tiempo. El capítulo 3, por su parte, destinado al pago de los intereses de la deuda, ha experimentado también un descenso importante en los últimos años como efecto de la exigencia de disciplina fiscal impuesta por el Ministerio de Hacienda, que recientemente ha venido actuando como instancia que ejerce una cierta tutela financiera y competencial desconocida hasta ahora en el sistema político local español. El Capítulo 4, dedicado a sufragar operaciones corrientes, ocupa el tercer puesto en importancia de los recursos presupuestados, si bien a bastante distancia de los dos primeros capítulos, con algo más de uno de cada diez euros presupuestados dirigidos a este concepto.

Gráfico I.5a. Promedio de gastos presupuestados por capítulos 2014-2016 (% del total)

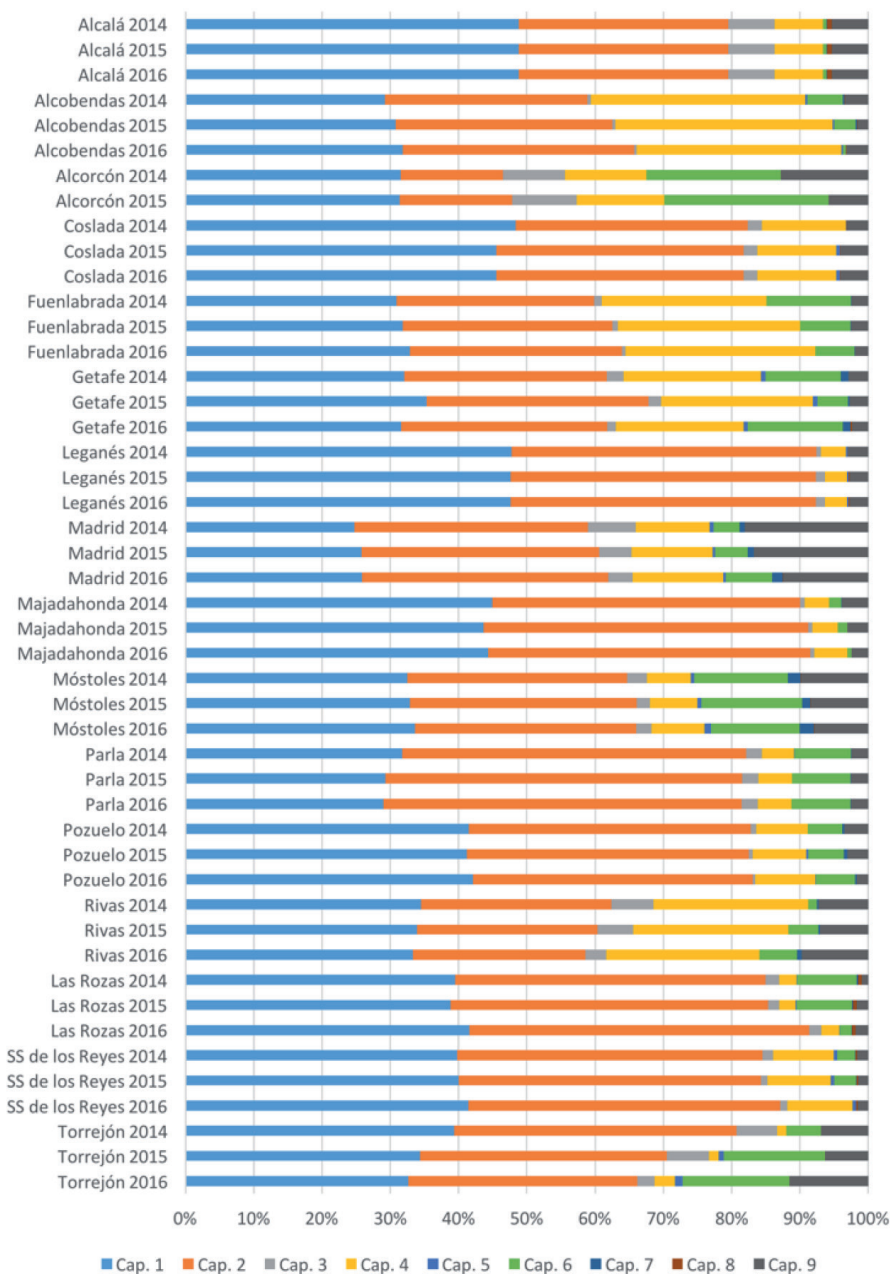


Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales. _
Datos para los 16 municipios analizados.

Analizado municipio a municipio y año a año (ver gráfico I.6.), se observa una enorme estabilidad al interior de la estructura de gastos, con las variaciones ya mencionadas en forma de descenso en los gastos de personal, que en algunos municipios adopta una

evolución más acentuada (Coslada, Parla, Torrejón), o de reducción de los intereses de la deuda también remarcable en casos como el de la ciudad de Madrid.

Gráfico I.6. Gastos por capítulos presupuestarios y por municipios 2014-2016 (% del total)

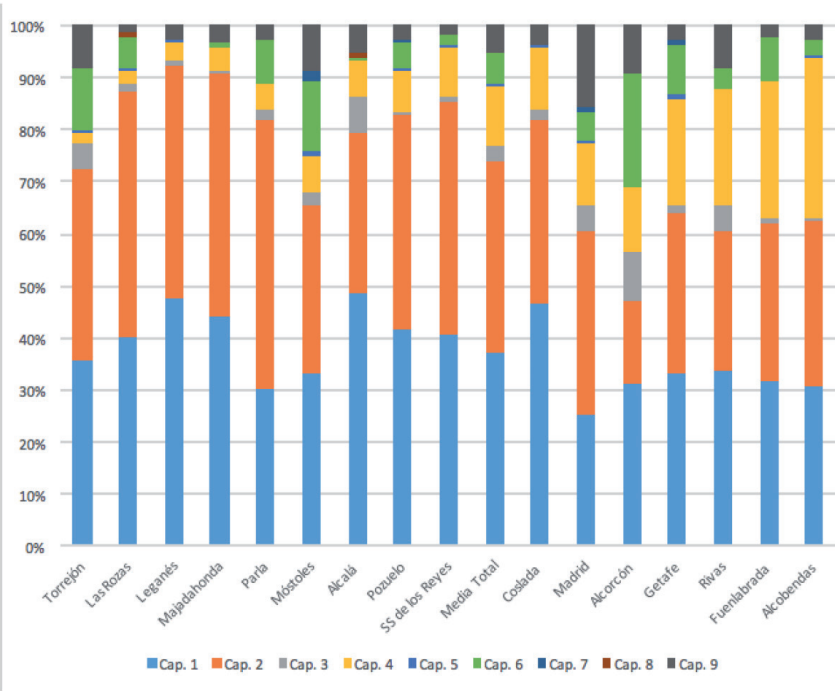


Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales.

Resulta llamativa también la alta variedad de situaciones en cuanto al porcentaje del presupuesto destinado a transferencias corrientes. El gráfico I.7. presenta las cifras del capítulo 4 de los 16 municipios del estudio ordenados de menor a mayor. En él se ilustran

muy diferentes realidades, desde la de algunos municipios con un escaso 2% dedicado a este capítulo, como Torrejón o Las Rozas, hasta aquellos que invierten en torno al 30% al capítulo 4, como Alcobendas o Fuenlabrada. Se requiere un análisis más en profundidad para comprender el alcance del fenómeno, pero, en todo caso, estas diferencias indican una más intensa delegación de servicios a entes públicos y sociedades mercantiles de la entidad local en los municipios con mayores porcentajes en esta partida, así como un mayor índice de todo tipo de subvenciones.

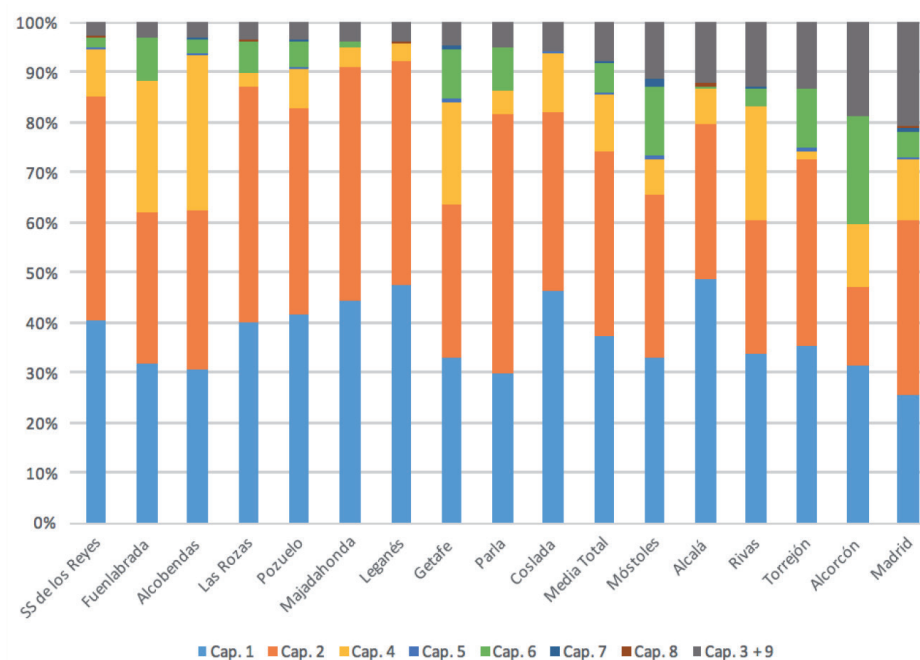
Gráfico I.7. Promedio de gastos presupuestados por capítulos 2014-2016 (% del total)
Ordenados por transferencias corrientes



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales.

El pago de la deuda y de los intereses generados por ésta también discrimina las realidades locales en términos de dedicación del gasto. Ordenados por la suma de los capítulos 3 y 9, los municipios muestran diversidad entre un primer grupo en el que estas partidas presupuestarias representan en torno al 20%, como Madrid o Alcorcón, y un segundo grupo en que el valor apenas llega a un 3% (gráfico I.7b.).

Gráfico I.7b. Promedio de gastos presupuestados por capítulos 2014-2016 (% del total)
Ordenados por gastos y pasivos financieros

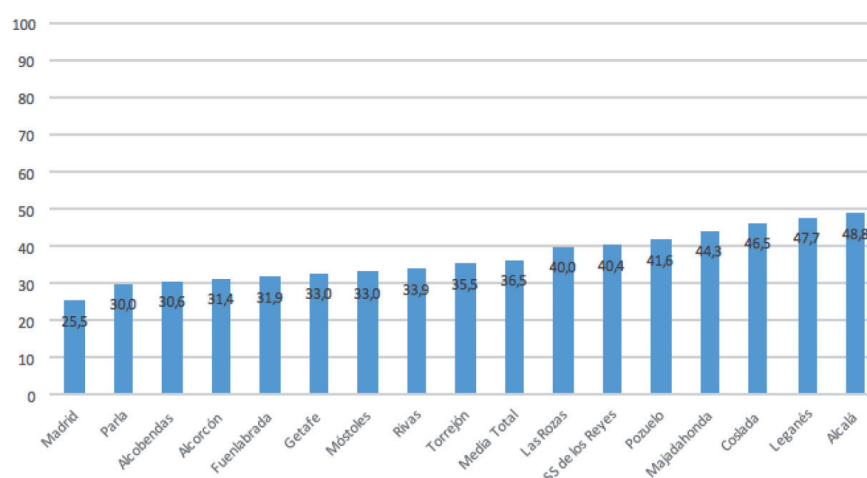


Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales.

En resumen, el análisis de la estructura interna del presupuesto por capítulos de gasto y su evolución muestra una pluralidad de opciones en cuanto al destino que los municipios dan a los recursos de que disponen. Junto a ciertos elementos en común (alto índice de los capítulos 1 y 2, evolución decreciente de los capítulos 1, 3 y 9) coexisten realidades diversas. Los gráficos siguientes siguen mostrando esta heterogeneidad.

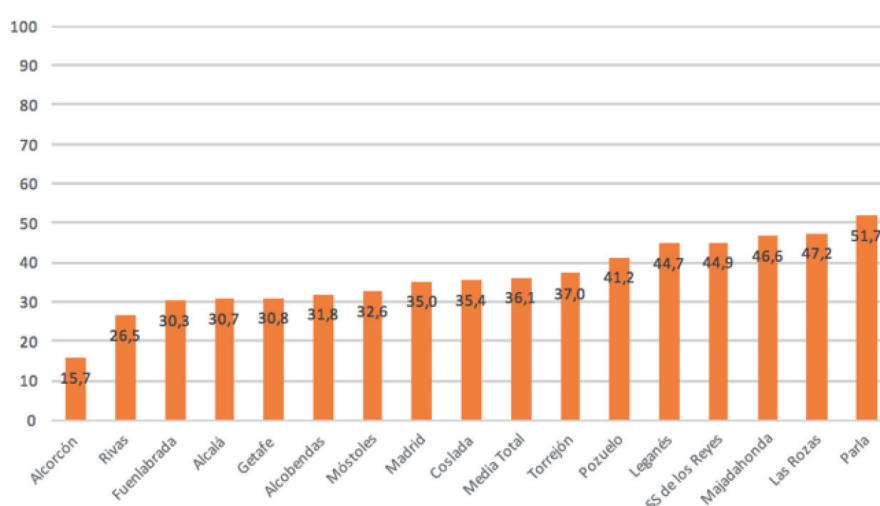
El porcentaje del presupuesto dedicado a personal varía entre un 25,5% del presupuesto y casi el 50% (ver gráfico I.8.). La parte correspondiente a gastos corrientes y servicios alcanza un mínimo de un 15,7 % en uno de los municipios y un máximo de un 51,7% en el que más dedica a esta partida (ver gráfico I.9.).

Gráfico I.8. Promedio (2014-2016) de gastos presupuestados en personal (Cap. 1) (% del total)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales.

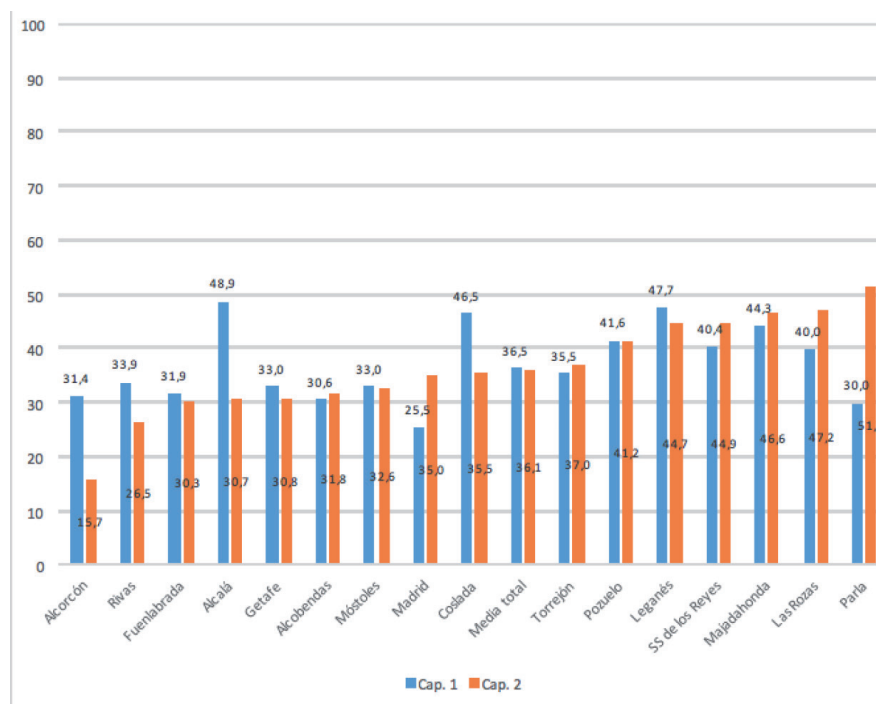
Gráfico I.9. Promedio (2014-2016) de gastos presupuestados en gastos corrientes y servicios (Cap. 2) (% del total)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales.

A su vez, no existe un patrón de relación entre la parte del presupuesto dedicada al capítulo 1 y la destinada al capítulo 2. En algunos casos el gasto es equivalente en una y otra partida, pero también existen situaciones con una clara ventaja de los gastos de personal, así como otros con porcentajes substancialmente superiores dedicados a gastos corrientes (ver gráfico I.10.).

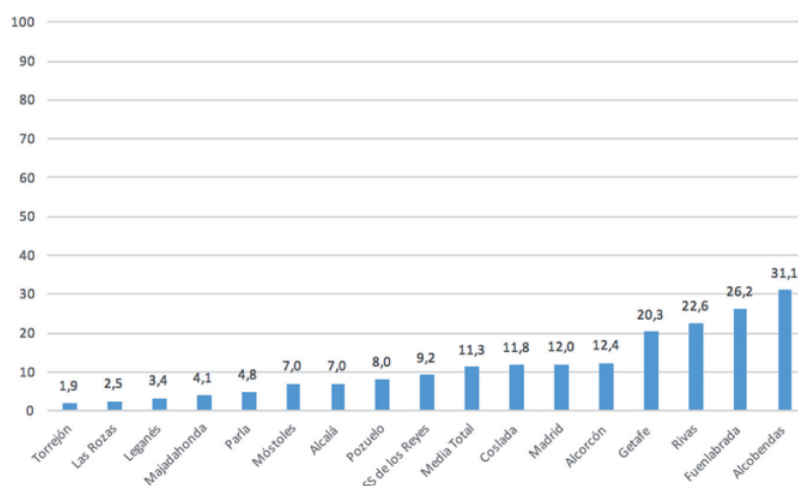
Gráfico I.10. Promedio (2014-2016) de gastos presupuestados en personal (Cap. 1) y gastos corrientes y servicios (% del total)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales.

Las transferencias corrientes, por su parte, oscilan entre un 1,9% en el caso del municipio que menos destina a estos gastos, hasta casi una tercera parte del presupuesto en el que dedica más (ver gráfico I.11.)

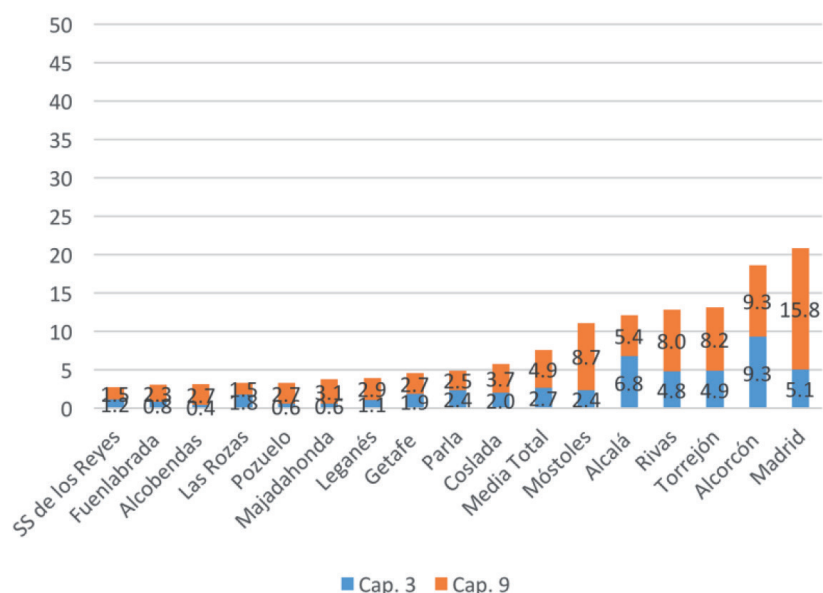
Gráfico I.11. Promedio (2014-2016) de gastos presupuestados en transferencias corrientes (Cap. 4) (% del total)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales

El nivel de endeudamiento alcanza también altas cotas de diversidad, con algunos ayuntamientos en situación saneada y otros que llegan a dedicar hasta una quinta parte del presupuesto al pago de la deuda (ver gráfico I.12).

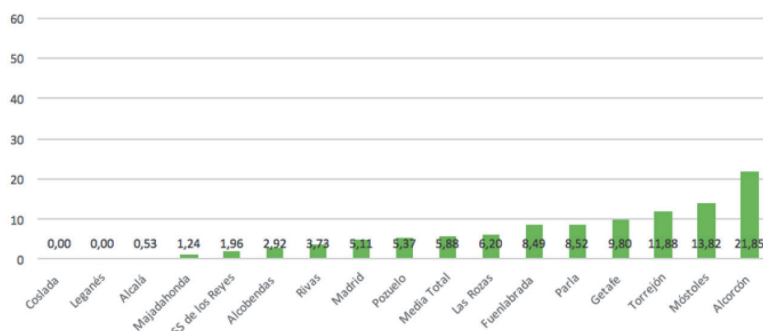
Gráfico I.12. Promedio (2014-2016) de gastos presupuestados en gastos y pasivos financieros (Capítulos 3 y 9) (% del total)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales.

Finalmente, el nivel de inversiones reales tiene pesos distintos en los presupuestos de los ayuntamientos analizados (ver gráfico I.13.). Dos de ellos no dedican ningún recurso a este capítulo y en otros ocho se circunscribe al 5% aproximadamente. Solo en tres municipios encontramos cifras por encima del 10%. Aunque sin duda, si analizáramos períodos anteriores, previos a la llegada de la crisis económica, encontraríamos porcentajes substancialmente superiores en lo que a inversiones se refiere.

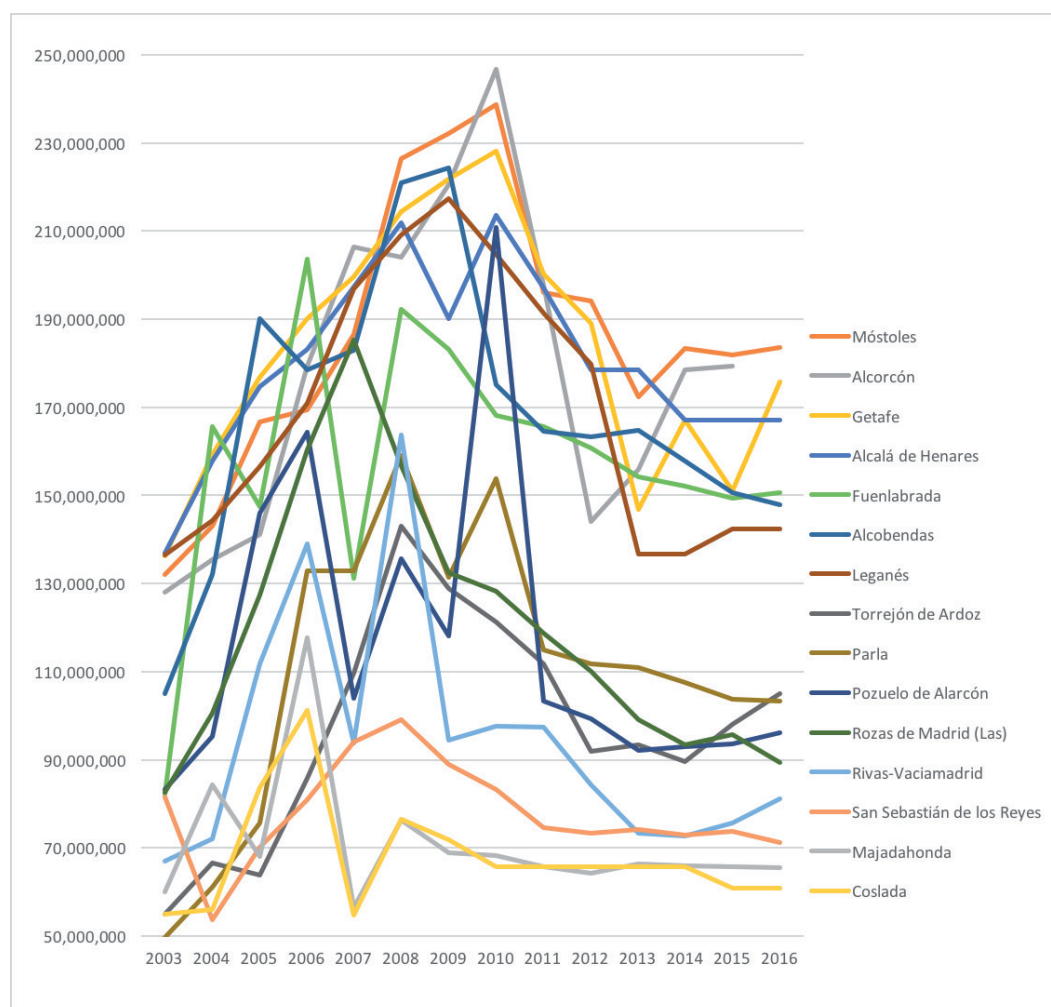
Gráfico I.13. Promedio (2014-2016) de gastos presupuestados en inversiones reales (Cap. 6) (% del total)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales.

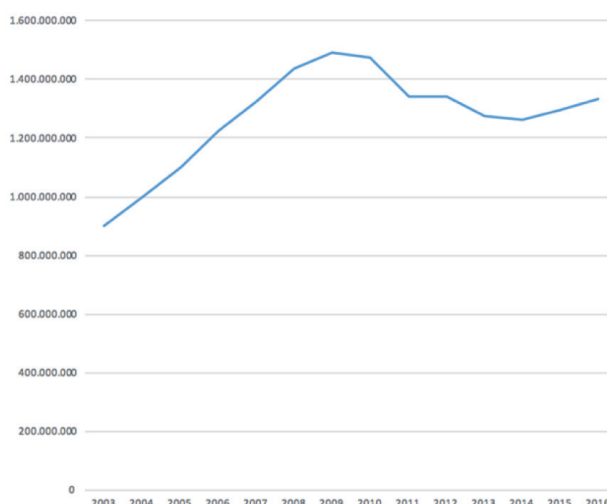
La evolución del gasto en personal por municipio se puede apreciar más en detalle en los gráficos I.14. y I.14a. Computado en términos absolutos, la partida con este destino experimenta un crecimiento hasta el final de la pasada década, en torno a 2008 o 2010 según el municipio, y posteriormente una caída, para acabar con una estabilización y leve repunte en los dos últimos años. El momento preciso de comienzo del recorte y de la recuperación varían de un municipio a otro. En Madrid, por ejemplo, el crecimiento llega hasta 2009 y vuelve a repuntar en 2014.

Gráfico I.14. Evolución de gastos en personal (Cap. 1) 2003-2016 en 15 municipios (en euros)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP- Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Datos de Presupuestos Consolidados. Datos pendientes: Presupuesto de Alcorcón en 2016.

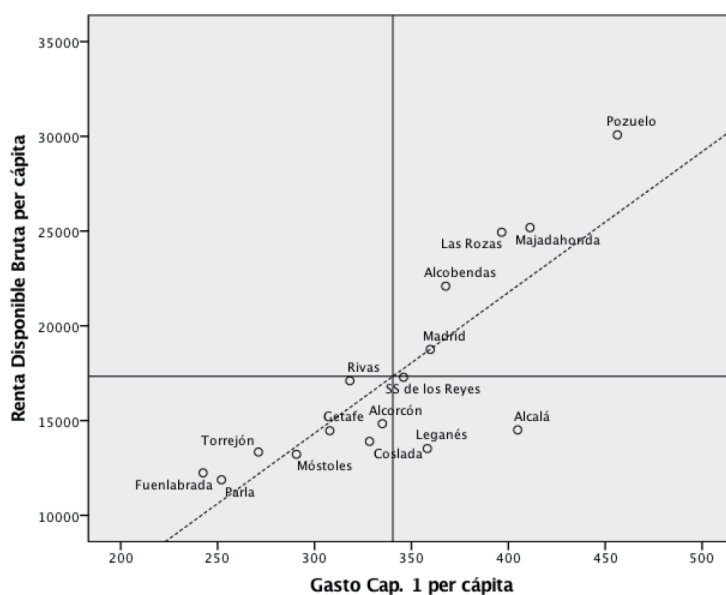
Gráfico I.14a. Evolución de gastos en personal (Cap. 1) 2003-2016 en Madrid (en euros)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP- Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Datos de Presupuestos Consolidados.

La información extraída de los presupuestos de los ayuntamientos (2014-2016) indica que los municipios más ricos gastan también más en personal. Es decir, son más generosos en la dedicación presupuestaria per cápita a esta partida del presupuesto. El gráfico I.15. así lo pone de manifiesto, arrojando un índice correlación significativo.

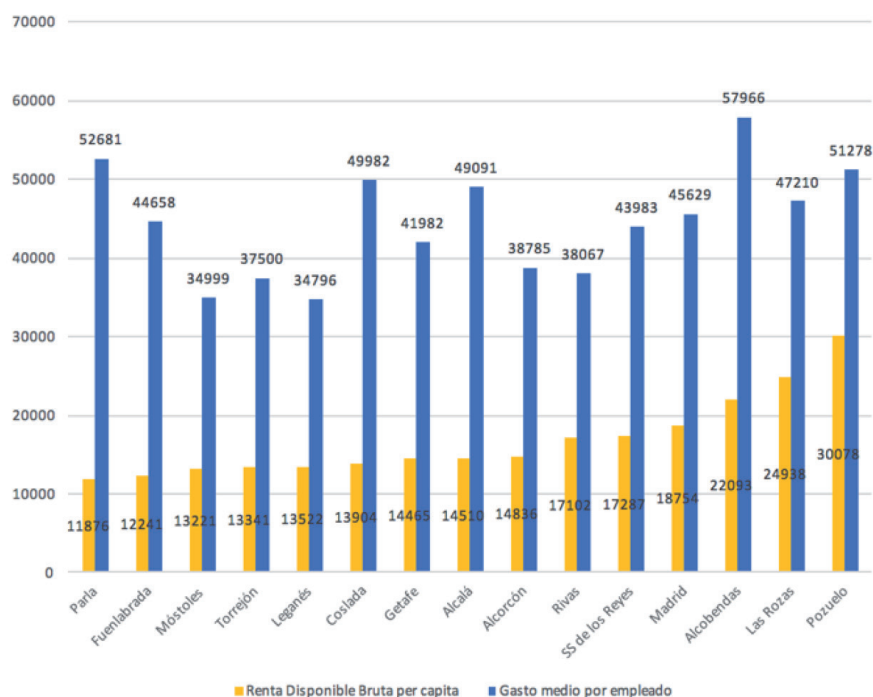
Gráfico I.15. Renta Bruta Disponible (euros) y promedio (2014-2016) de gastos presupuestados en Capítulo 1 per cápita



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea discontinua representa la tendencia.

Sin embargo, si observamos la relación entre riqueza y gasto medio por empleado, no está tan claro que los municipios más ricos dediquen más recursos a los salarios de sus empleados (gráficos I.16. y I.17.). Dicho en otras palabras, los municipios más ricos tienden a invertir más en personal (Capítulo 1) pero sus trabajadores no siempre reciben salarios y resto de prestaciones **más elevados**. Si comparamos el caso de Pozuelo de Alarcón con el de Parla nos encontramos con que el nivel de gasto destinado a los empleados de Parla (el municipio con menos Renta Bruta Disponible per cápita de los analizados) es más elevado –de media- que el que reciben sus homólogos de Pozuelo (el municipio con más riqueza). La correlación entre las variables, aunque positiva, no es significativa estadísticamente.

Gráfico I.16. Gasto medio presupuestado por empleado y Renta Disponible Bruta (2012) - en euros

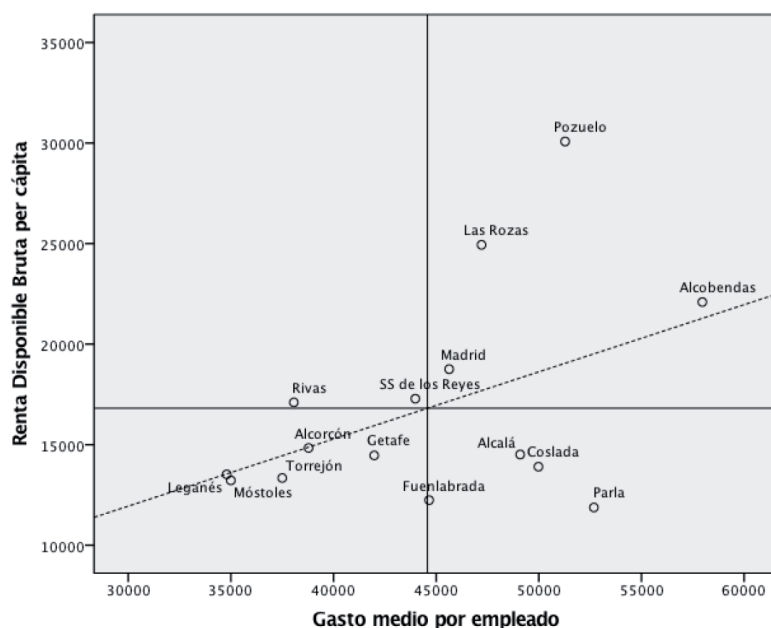


Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales, Banco de Datos Almudena y Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos.

Se excluye a Majadahonda por falta de datos de RPT.

Gasto medio por empleado: datos correspondientes al gasto presupuestado en Cap. 1 en el ejercicio correspondiente o aproximado a la fecha de publicación de la última RPT. Solamente se tiene en cuenta a las Corporaciones Locales, sin incluir las entidades dependientes.

Gráfico I.17. Renta Disponible Bruta per cápita y gasto medio por empleado



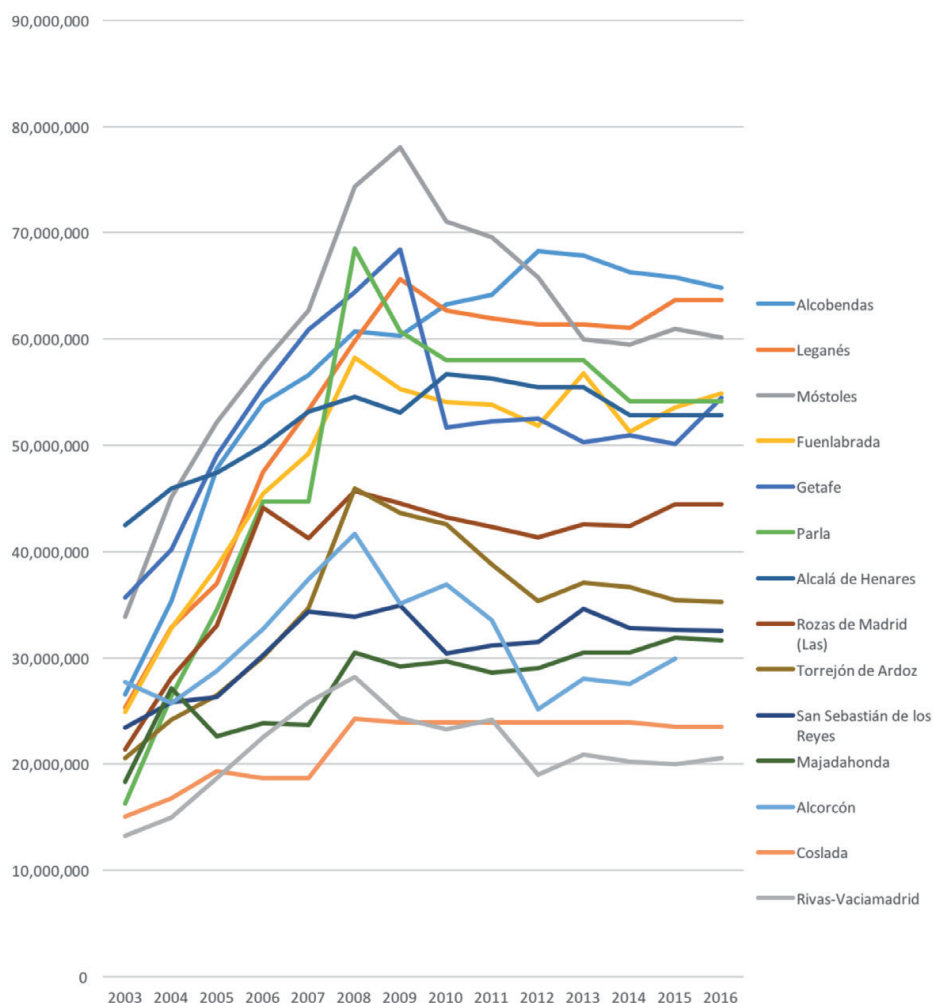
Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales, Banco de Datos Almudena y Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos.

Se excluye a Majadahonda por falta de datos de RPT.

Gasto medio por empleado: datos correspondientes al gasto presupuestado en Cap. 1 en el ejercicio correspondiente o aproximado a la fecha de publicación de la última RPT. Solamente se tiene en cuenta a las Corporaciones Locales, sin incluir las entidades dependientes. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

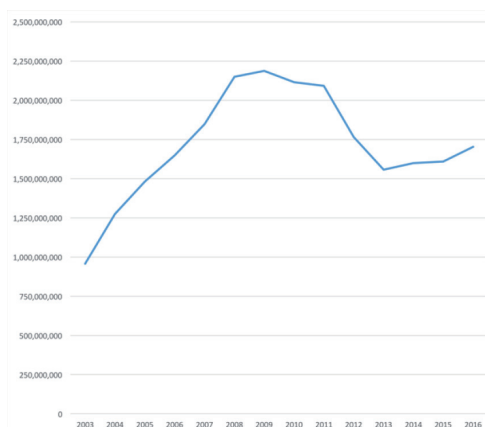
En cuanto a la evolución del Capítulo 2, los gráficos I.18. y I.18a. permiten seguir las modificaciones de esta partida entre los años 2003 y 2016. En ellos se aprecia un crecimiento generalizado en los cinco primeros años del periodo, al que se pone fin en torno a 2008, tras lo cual se observa una cierta estabilización en algunos ayuntamientos y una caída aguda en otros, previa al mantenimiento. Madrid ilustra muy bien esta última tendencia.

Gráfico I.18. Evolución de gastos corrientes y en servicios (Cap. 2) 2003-2016, en 15 municipios (en euros)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP- Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Datos de Presupuestos Consolidados. Datos pendientes: Presupuesto de Alcorcón en 2016.

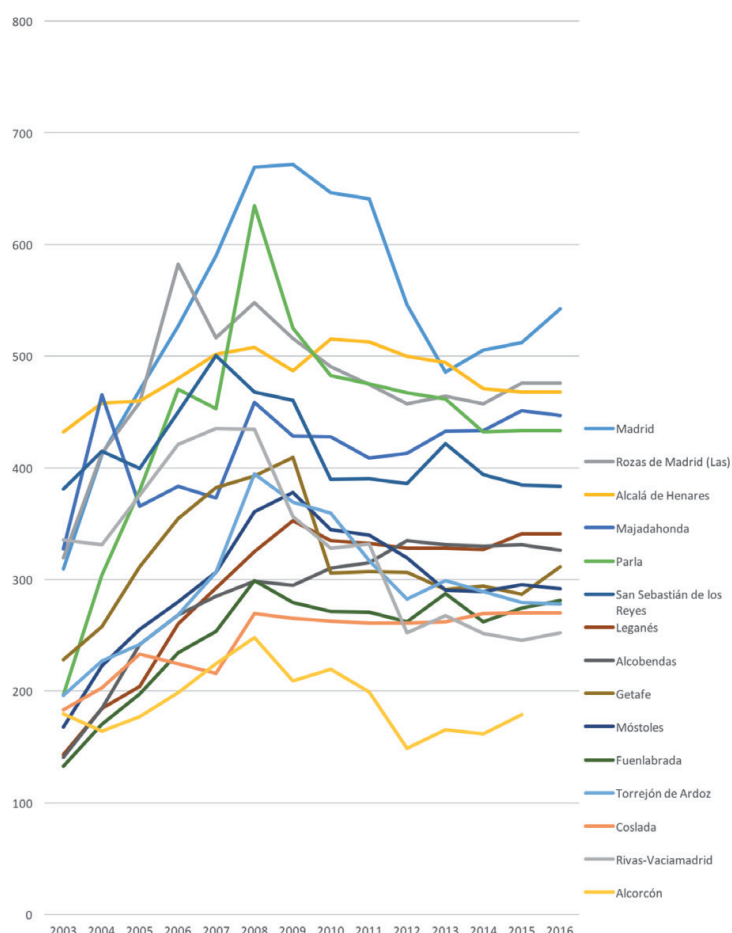
Gráfico I.18a. Evolución de gastos corrientes y en servicios (Cap. 2) 2003-2016, en Madrid (en euros)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP- Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Datos de Presupuestos Consolidados.

El mismo análisis, elaborado esta vez teniendo en cuenta el tamaño de población, ofrece un panorama similar en cuanto a la dinámica del cambio (ver gráfico I.19.).

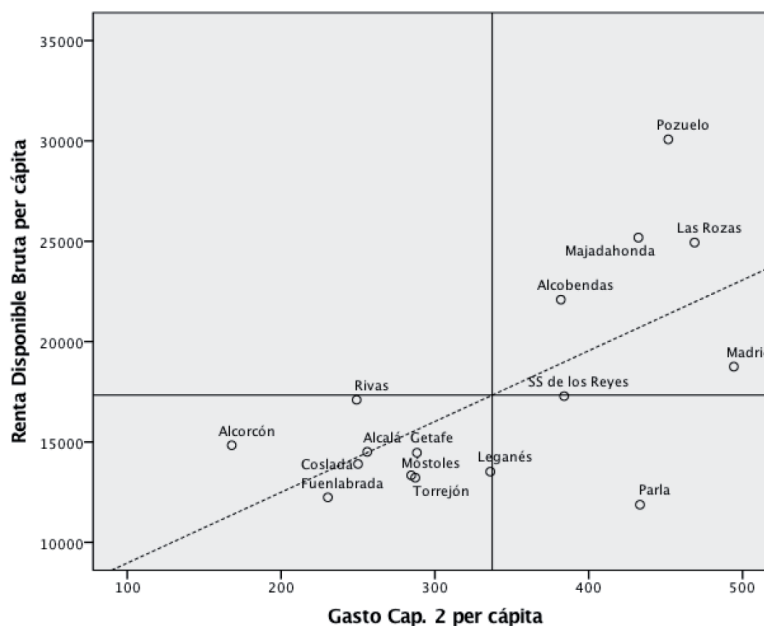
Gráfico I.19. Evolución de gastos corrientes y en servicios (Cap. 2) 2003-2016 per cápita en 15 municipios (en euros)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP- Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Datos de Presupuestos Consolidados. Datos pendientes: Presupuesto de Alcorcón en 2016.

Cuando se sitúan los diferentes municipios en torno a los ejes de los valores de renta bruta disponible per cápita y gastos corrientes en bienes y servicios se observa una variedad de situaciones. Si bien es cierto que los ayuntamientos con mayores rentas (Pozuelo, Majadahonda y las Rozas) están también entre los que dedican más recursos a este apartado, hay que señalar que también pertenecen a este grupo ayuntamientos con los niveles de renta más bajos, como Parla, Torrejón o Leganés. En todo caso, considerados todos los municipios en su conjunto, la correlación entre las dos variables es significativa.

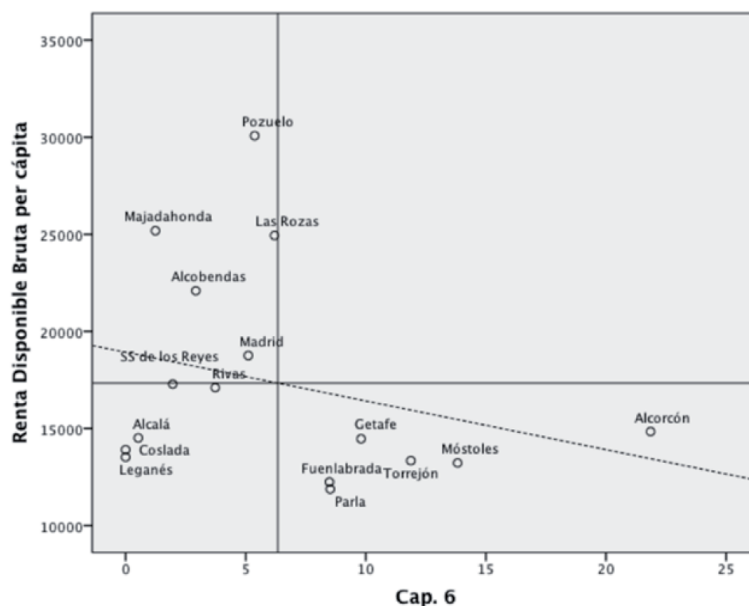
Gráfico I. 20. Renta Bruta Disponible (euros) y promedio (2014-2016) de gastos presupuestados en Capítulo 2 per cápita



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea discontinua representa la tendencia.

En el gráfico I.21. se continúa en este tipo de análisis, buscando averiguar si hay una relación entre riqueza del municipio e inversiones. La conclusión es que, a mayor renta bruta disponible en el municipio, no se producen más las inversiones reales (cap. 6) durante el periodo de análisis. Si bien de aquí llama la atención los mayores niveles de inversión en ayuntamientos con rentas más bajas. Todos los ayuntamientos con inversiones por encima de la media pertenecen al grupo de menor nivel de riqueza.

Gráfico I. 21. Renta Bruta Disponible (euros) y promedio (2014-2016) de gastos presupuestados en inversiones reales (Cap. 6) (% sobre el total)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea discontinua representa la tendencia.

I. 4. Comparación por áreas de gasto y programas

Además de la ordenación económica por capítulos, la estructura del presupuesto también permite al análisis por áreas de gasto y por programas. Ello es así gracias a la clasificación de los presupuestos municipales por programas, y la obligación para los ayuntamientos de ordenar éstos según la finalidad y los objetivos que con ellos se pretenda conseguir: por áreas de gasto, políticas de gasto y grupos de programas (art. 167.3 a) TRLRHL.

Las grandes áreas de gasto se distribuyen de la siguiente forma:

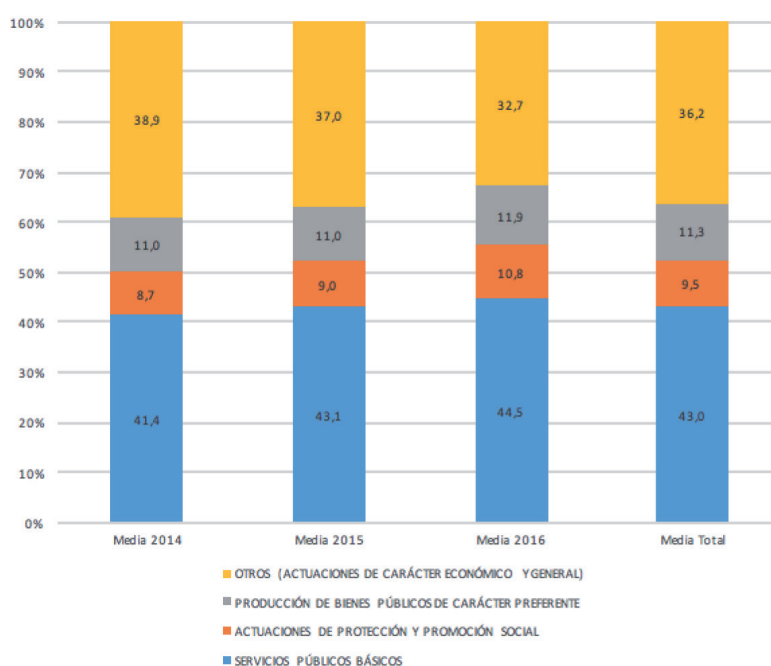
1. Área de Gasto 1- Servicios Públicos Básicos. Se incluyen en este grupo todos aquellos gastos originados por los servicios públicos básicos que, con carácter obligatorio, deben prestar los municipios de acuerdo a la LBRL 7/1985 y que afectan a cuatro políticas de gasto básicas: seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente.
2. Área de Gasto 2 – Actuaciones de Protección y Promoción Social. Comprenden esta área los gastos y transferencias que constituyen el régimen de previsión, las pensiones de los funcionarios, las atenciones de carácter asistencial, la atención a grupos

con necesidades específicas como mayores, personas con discapacidad o jóvenes, y las medidas para el fomento del empleo.

3. Área de Gasto 3 – Producción de Bienes Públicos de carácter preferente. Se refiere a los gastos dirigidos a sanidad, educación, cultura, ocio y tiempo libre y deporte.
4. Área de Gasto 4 – Actuación de carácter Económico. Las componen las actividades de desarrollo del potencial económico de los distintos sectores de la actividad económica, así como los gastos en infraestructuras básicas y de transporte, agricultura, ganadería y pesca, industria y energía, comercio y turismo, investigación e innovación
5. Área de Gasto 9 – Actuaciones de carácter general. Incluyen los gastos por el funcionamiento de los órganos de gobierno, los servicios de carácter general, la administración financiera y tributaria y las transferencias a otras administraciones públicas.

Los gráficos I.22. a I.24. permiten acercarse a la distribución del gasto de acuerdo a las áreas mencionadas. Analizado a partir de los valores medios para los 16 municipios (gráfico I.22.), se observa un peso mayor de los servicios públicos básicos, debido a la importancia tanto de las políticas de seguridad como las de bienestar comunitario, y dentro de esta última, tanto las de limpieza como las de recogida, gestión y tratamiento de residuos. El segundo lugar lo ocupan las medidas de carácter general y económico. Servicios como la dotación de infraestructuras y transporte o el mantenimiento de los servicios generales explican esta relevancia.

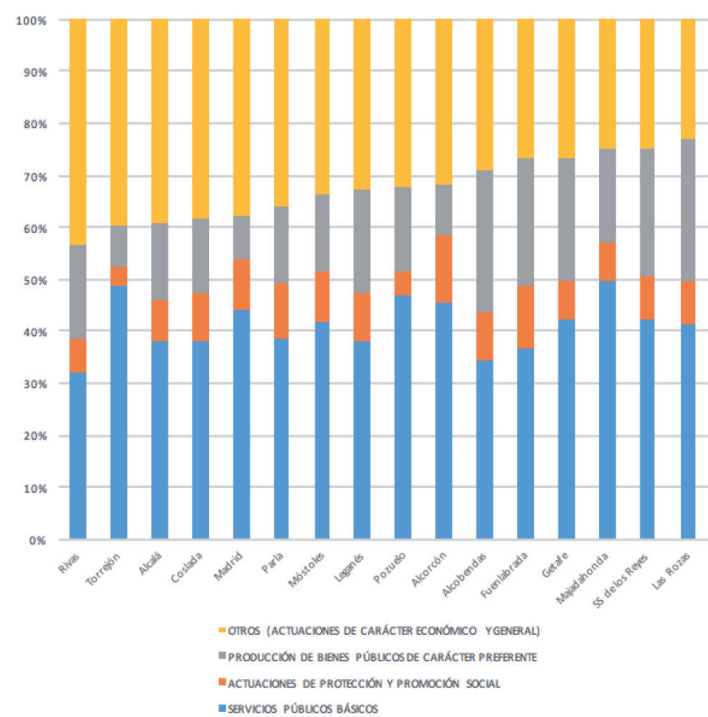
Gráfico I.22. Medias de gastos presupuestados por programas para todos los municipios 2014-2016 (% del total)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales.

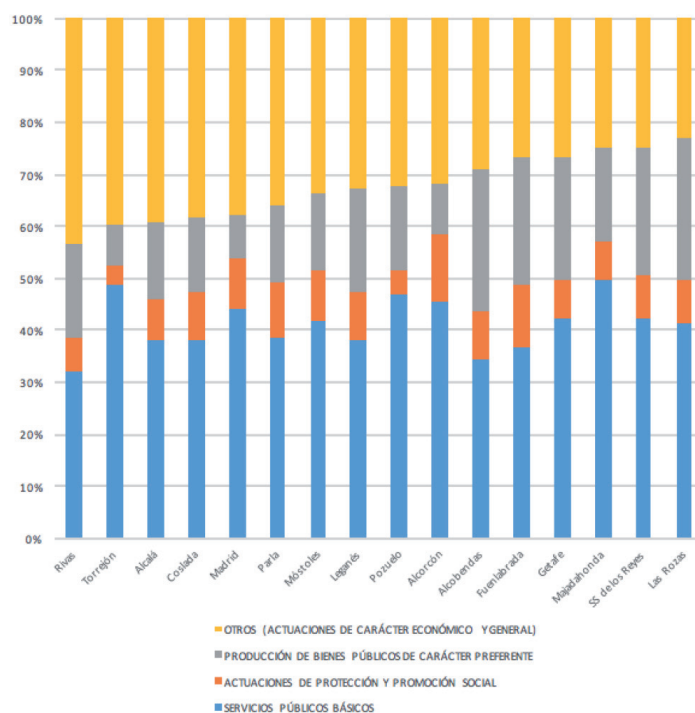
Al desagregar la información por municipios surge la diversidad (ver gráfico I.23.), que se manifiesta particularmente en la distinta intensidad en el gasto con respecto a actuaciones de carácter general y económico, con diferencias de hasta veinte puntos porcentuales entre el municipio que más invierte en esta partida y el que menos. La producción de bienes públicos preferentes (sanidad, educación, cultura, ocio y tiempo libre y deporte) expresa también diferentes perfiles de ayuntamientos, con algunos en porcentajes que no llegan al 10%, mientras que otros exceden el 25%.

Gráfico I.23. Promedio (2014-2016) de gasto presupuestado por programas (% del total)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales.

Gráfico I.24. Gastos presupuestados por programas de gastos 2014-2016 (% del total)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales.

Ordenados por la suma de las tres primeras áreas y por los tres ejercicios presupuestarios analizados, se ponen de manifiesto cambios interesantes referentes a algunos municipios (ver gráfico I.24.). Mientras que algunos ayuntamientos reflejan presupuestos de enorme estabilidad, otros ilustran cambios remarcables en la estructura interna.

Siguiendo con el análisis comparativo y a fin de poder profundizar en él, se dirige la atención al estudio de los presupuestos clasificados por políticas públicas. Seleccionamos, de entre todas las que ponen en marcha los ayuntamientos, aquellas que están más relacionadas con políticas que interesan particularmente a este Informe de Políticas Públicas Municipales, bien porque se refieren a acciones que se han analizado –educación, mayores, medio ambiente– bien porque se trata de actuaciones que se exploran en profundidad en siguientes ediciones.

La tabla I.5. ofrece los grupos presupuestarios que se considerarán para el análisis y que incluyen medio ambiente (en una concepción amplia, que integra, además de la política de gasto nº 17 sobre medio ambiente, algunos programas de la política de gasto 16 sobre bienestar social), servicios sociales y de promoción social, educación, participación ciudadana y vivienda. La aproximación a estos datos nos permitirá comparar la intensidad de las políticas municipales en estas áreas, seguir su evolución a lo largo de tres ejercicios presupuestarios (que incluyen un cambio de gobierno), y ponerlas en relación con factores socio-económicos y con otros elementos del presupuesto.

Tabla I.5. Grupos de gastos presupuestarios correspondientes a las políticas públicas analizadas

16	Bienestar comunitario
160	Alcantarillado
161	Abastecimiento domiciliario de agua potable
162	Recogida, gestión y tratamiento de residuos
1621	Recogida de residuos
1622	Gestión de residuos sólidos urbanos
1623	Tratamiento de residuos
163	Limpieza viaria
164	Cementerios y servicios funerarios
165	Alumbrado público
17	Medio ambiente
170	Administración general del medio ambiente
171	Parques y jardines
172	Protección y mejora del medio ambiente
1721	Protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas
23	Servicios Sociales y promoción social
32	Educación
320	Administración general de educación
321	Creación de Centros docentes de enseñanza preescolar y primaria
322	Creación de Centros docentes de enseñanza secundaria
323	Funcionamiento de Centros docentes de enseñanza preescolar y primaria y educación especial
324	Funcionamiento de Centros docentes de enseñanza secundaria
325	Vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria
326	Servicios complementarios de educación
327	Fomento de la convivencia ciudadana
924	Participación ciudadana
152	Vivienda
1521	Promoción y gestión de vivienda de protección pública
1522	Conservación y rehabilitación de la edificación

Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales.

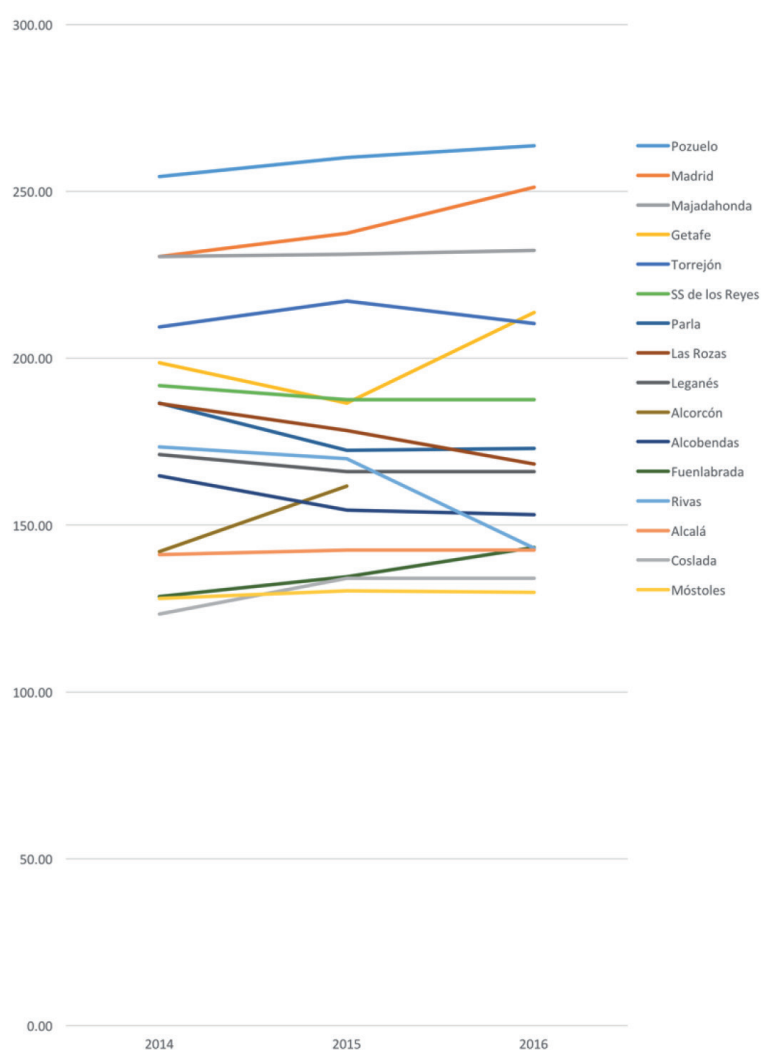
a) Medio ambiente

Para el análisis de la política de medio ambiente se computan las políticas de gasto 16 (Bienestar Comunitario, con la excepción de cementerios y alumbrado) y 17 (Medio Ambiente) al considerarse que el grueso del gasto de Bienestar Comunitario pertenece a vectores ambientales urbanos, en especial los referentes a la recogida, gestión y tratamiento de residuos y la limpieza viaria.

El gráfico I.25. presenta la evolución en los últimos tres años de gastos presupuestados para Medio Ambiente por habitante. En él se pueden seguir trayectorias municipales variadas, tanto en el importe total dedicado como en la evolución del gasto en el periodo

de referencia. Las diferencias entre los municipios que menos invierten y los que más invierten en estas políticas de gasto son altas y pueden llegar a ser el doble. Por otro lado, la evolución no tiene un único patrón. Existen ayuntamientos que han experimentado una tendencia creciente continuada, otros –los menos- un descenso y, en un nutrido número de casos, se aprecia una gran estabilidad en la financiación de este sector de la acción pública.

Gráfico I.25. Evolución de Gastos presupuestados en Medio Ambiente (2014-2016) per cápita, en Euros

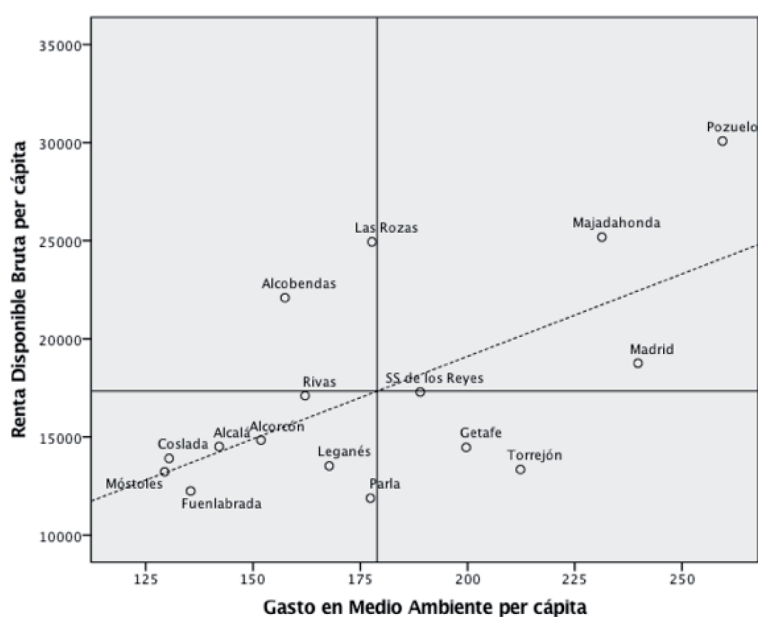


Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Los datos incluyen las políticas de gasto: 16- Bienestar comunitario y 17- Medio ambiente.

La renta disponible bruta del municipio está significativamente asociada al gasto en medio ambiente. El gráfico I.26. muestra cómo la mayor parte de municipios de renta alta son aquellos que dedican también una cantidad mayor por habitante a estos fines, cierto

que con algunas excepciones. En términos estadísticos, la correlación entre estos dos valores es significativa. De este hallazgo no debería extraerse la conclusión de que un mayor gasto se corresponde con un mejor servicio, pues existen otras variables, como algunas características físicas del municipio⁶ o la forma de gestión (directa o indirecta), que pueden explicar el mayor o menor coste de una unidad de servicio. Los estudios incluidos en este mismo informe sobre gestión de servicios públicos y, más específicamente, sobre la política de medio ambiente, arrojarán más luz sobre esta cuestión.

Gráfico I.26. Renta Disponible Bruta per cápita y Promedio (2014-2016) de Gasto en Medio Ambiente per cápita (en Euros)



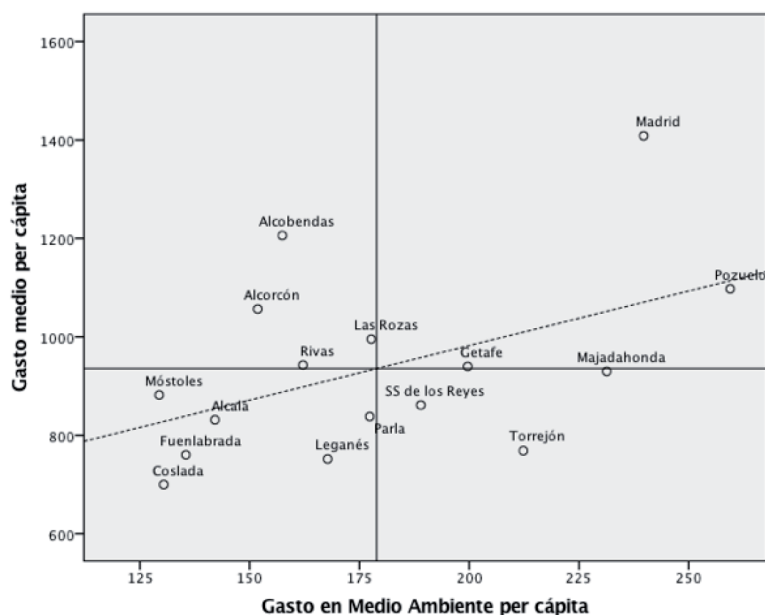
Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

Los datos incluyen las políticas de gasto: 16- Bienestar comunitario y 17- Medio ambiente.

El gasto municipal medio per cápita, sin embargo, no está relacionado con el gasto en medio ambiente. El gráfico I.27. ofrece información al respecto. En él puede observarse cómo los ayuntamientos se apartan de forma notable de la línea de ajuste. Los diferentes cuadrantes de la figura ofrecen perfiles muy variados de ayuntamientos. Así, ayuntamientos con bajo gasto medio invierten en medio ambiente muy por encima de la media (ej. Torrejón), conviviendo esta situación con la de municipios con alto nivel de recursos locales per cápita que dedican relativamente poco a esta actividad municipal (Alcobendas).

⁶ Los costes, por ejemplo, de la recogida de residuos, pueden variar según la densidad de población.

Gráfico I.27. Gasto medio per cápita y Promedio (2014-2016) de Gasto en Medio Ambiente per cápita (en Euros)

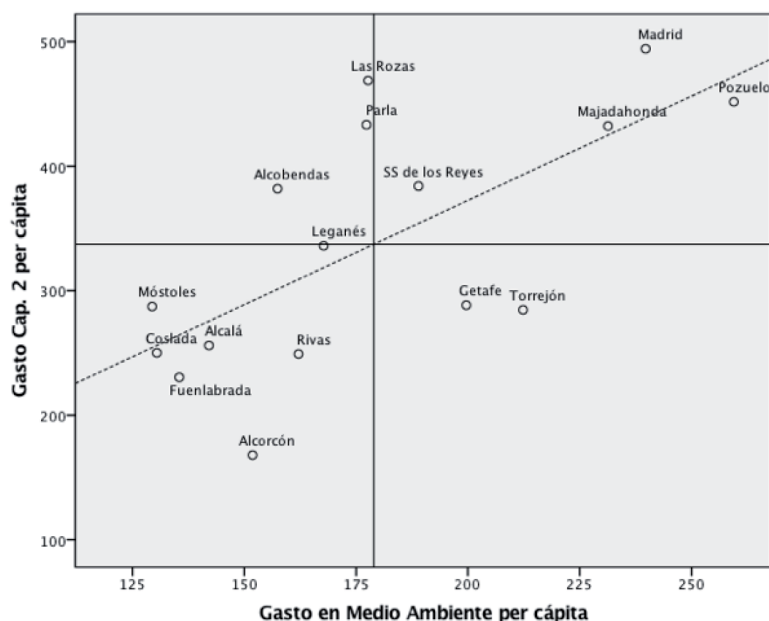


Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

Los datos incluyen las políticas de gasto: 16- Bienestar comunitario y 17- Medio ambiente.

Los análisis que vinculan gasto en medio ambiente con gasto en capítulo 2 del presupuesto arrojan resultados más prometedores (ver gráfico I.28.), y animan a explorar las hipótesis de que los ayuntamientos situados en el cuadrante superior derecho tenderán a tener los servicios de medio ambiente externalizados, mientras que los del cuadrante inferior izquierdo tenderán a prestarlos con medios propios o entidades dependientes.

Gráfico I.28. Promedio (2014-2016) de Gasto del Capítulo 2 per cápita y de Gasto en Medio Ambiente per cápita (en Euros)



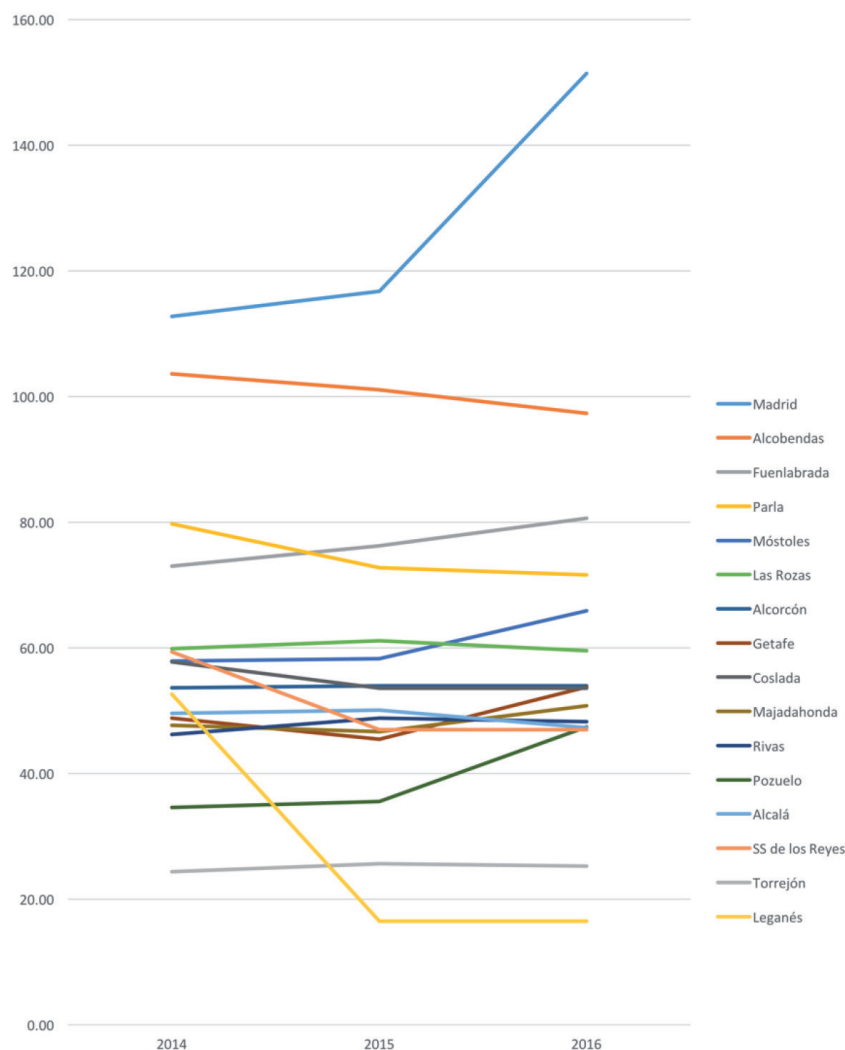
Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almodena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

Los datos incluyen las políticas de gasto: 16- Bienestar comunitario y 17- Medio ambiente.

b) Servicios sociales y promoción social

El presupuesto por habitante dedicado a servicios sociales y promoción social y su evolución se presentan en el gráfico I.29. En ella se incluyen los gastos para desarrollar: la asistencia social primaria, la promoción de la igualdad de género, así como la gestión de los servicios sociales, la prestación de servicios a personas dependientes y de asistencia social, las residencias de mayores y otros de naturaleza análoga. De su repaso se puede ver cómo la mayoría de los municipios dedican entre 50 y 60 euros per cápita a estas funciones. Destacan, por encima de estas cantidades, los casos de Madrid, Alcobendas, Fuenlabrada y Parla, con dotaciones por encima de la media. En cuanto a su evolución, contrasta el caso de Madrid, que ha experimentado un notable crecimiento en el último año, con el de Leganés, que también ha evolucionado, pero en este caso a la baja. La variedad en la evolución es la tónica, aquí conviven situaciones de aumento de la dotación, con otras de descenso e incluso de estabilidad.

Gráfico I.29. Evolución de Gastos presupuestados en Servicios Sociales y promoción social (2014-2016) per cápita, en Euros

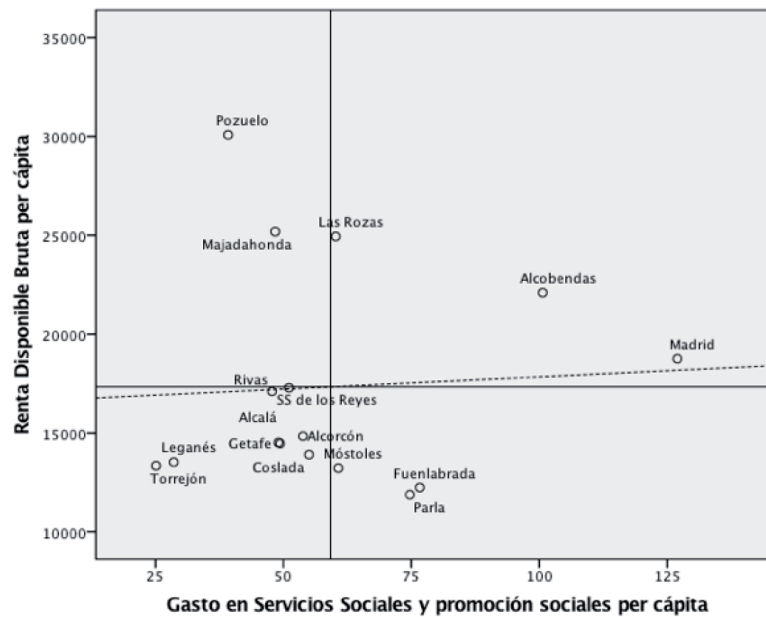


Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena.

Con respecto a una posible relación entre renta y gasto social, dos hipótesis podrían guiar el análisis. O bien podría intuirse que los municipios más ricos cuentan con medios suficientes para derivarlos hacia los colectivos más desfavorecidos y, por tanto, a invertir más en gasto social, o bien podría razonarse que en los municipios con rentas más bajas, al con un nivel mayor de demanda en este terreno, se ejercerá más presión sobre las autoridades locales, lo que redundará en una dedicación mayor de recursos a la atención de estos colectivos. Sin embargo, el análisis del gráfico I.30. apunta a una desconexión entre estas dos variables, renta y nivel de gasto social. Los municipios se sitúan de manera desalineada en torno a los dos ejes. Los diferentes cuadrantes presentan una combinación variada de factores. De los municipios con rentas por encima de la media algunos invierten

mucho y otros poco en esta partida, mientras que el mismo efecto puede observarse en el caso de aquellos cuyas rentas por habitante son inferiores. Por lo tanto, ninguna de las dos hipótesis apuntadas funcionaría para este grupo de municipios. Los factores explicativos de las diferencias en el gasto habría que buscarlos en otras variables.

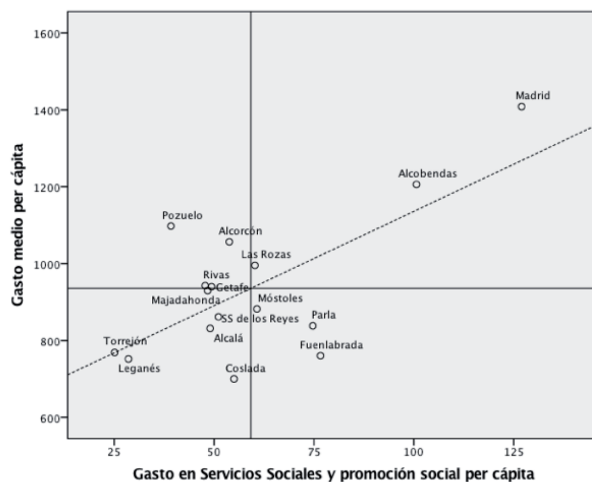
Gráfico I.30. Renta Disponible Bruta per cápita y Promedio (2014-2016) de Gasto en Servicios Sociales per cápita (en Euros)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

La relación que resulta clara es la que asocia al gasto en servicios sociales con el gasto presupuestado. A mayor gasto medio per cápita mayor inversión en servicios sociales y de promoción social (ver gráfico I.31.). Con los casos de Fuenlabrada o Parla que realizan particularmente un gran esfuerzo en esta partida o Pozuelo, que, por el contrario, invierte menos de lo que por su nivel de gasto medio se esperaría. Recapitulando, aunque se puede afirmar que los municipios que presupuestan más gastos, gastan más en servicios sociales (coeficiente de correlación significativo de 0,68), parece que el nivel de recursos destinados al gasto en servicios sociales no depende de la riqueza del municipio. Esto se debe a las desviaciones que presentan datos de algunos municipios de una relación lineal entre renta disponible bruta per cápita y gasto per cápita (véase el apartado I.2.).

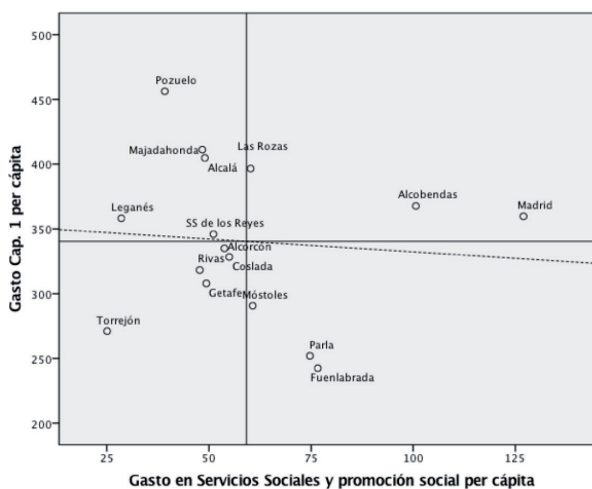
Gráfico I.31. Gasto medio per cápita y Promedio (2014-2016) de Gasto en Servicios Sociales per cápita (en Euros)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

La implementación de esta política, no obstante, no parece que dependa de los recursos humanos propios de los ayuntamientos. De haber sido así, el gráfico I.32. expresaría una asociación entre el empleo público (medido aquí como gasto en personal per cápita) y el gasto en servicios sociales, habida cuenta que este tipo de política suele conllevar, además, un uso intensivo de mano de obra.

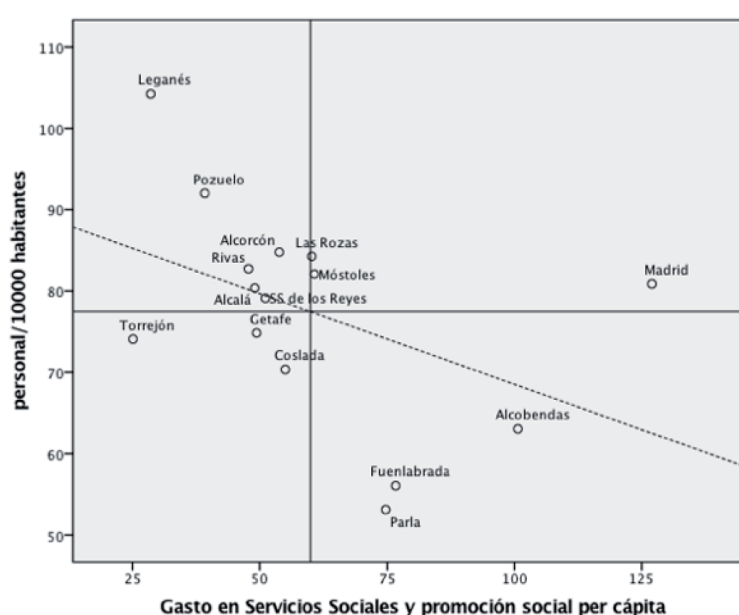
Gráfico I.32. Promedio (2014-2016) de Gasto en Capítulo 1 per cápita y de Gasto en Servicios Sociales per cápita (en Euros)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

De hecho, la escasa relación existente entre estos dos valores se expresa de forma negativa cuando tomamos como medida del empleo público el número de efectivos por cada 10.000 habitantes. En este caso (ver gráfico I.33.) a mayor número de empleados por cada diez mil habitantes, menor inversión de gasto en servicios sociales y promoción social. Esto puede deberse bien a que los servicios relacionados con estas políticas están externalizados o en manos de entidades dependientes y no requieren empleo propio local, bien a que la estrategia que aquí se utiliza emplea las transferencias corrientes como instrumento de política (subvenciones, etc.), bien a una combinación de ambos factores.

Gráfico I.33. Número de efectivos por 10000 habitantes y Promedio (2014-2016) de Gasto en Servicios Sociales per cápita (en Euros)



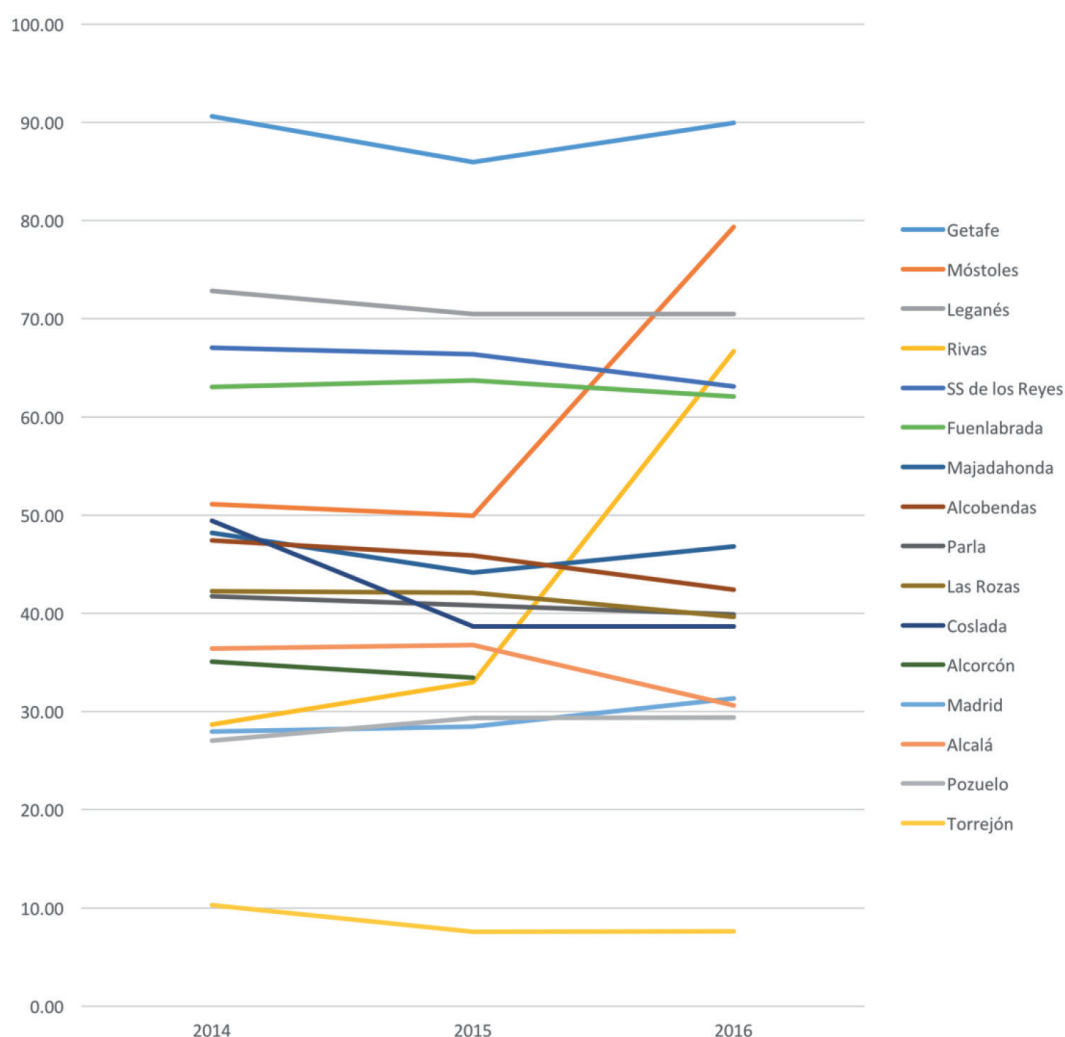
Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales, Banco de Datos Almunera y Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos. Se excluye a Majadahonda por falta de datos de RPT. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

c) Educación

Al pasar al terreno de la educación, se ve cómo las cifras totales de gasto empleado son lógicamente bastante inferiores a las de los ámbitos de medio ambiente o de promoción social que venimos de analizar. Ello se debe a las escasas competencias que los gobiernos locales tienen en este ámbito en el modelo español. Aquí encontramos que los municipios tienden a agruparse en torno a un gasto de unos 40-50 euros per cápita (ver gráfico I.34.). Existen ayuntamientos que superan con creces esta cifra, como Getafe y Leganés y otros con inversiones mínimas en este sector, como Torrejón de Ardoz. Destaca la

evolución del gasto en este ámbito, con incrementos muy llamativos entre el año 2015 y el 2016, coincidiendo con el primer presupuesto que elaboran los nuevos gobiernos surgidos de las elecciones municipales de mayo de 2015. Es el caso de Móstoles, que pasa de invertir 50 euros a 80, o de Rivas, también con un aumento que llega a doblar la cifra de un año para otro.

Gráfico I.34. Evolución de Gastos presupuestados en Educación (2014-2016) per cápita (en Euros)

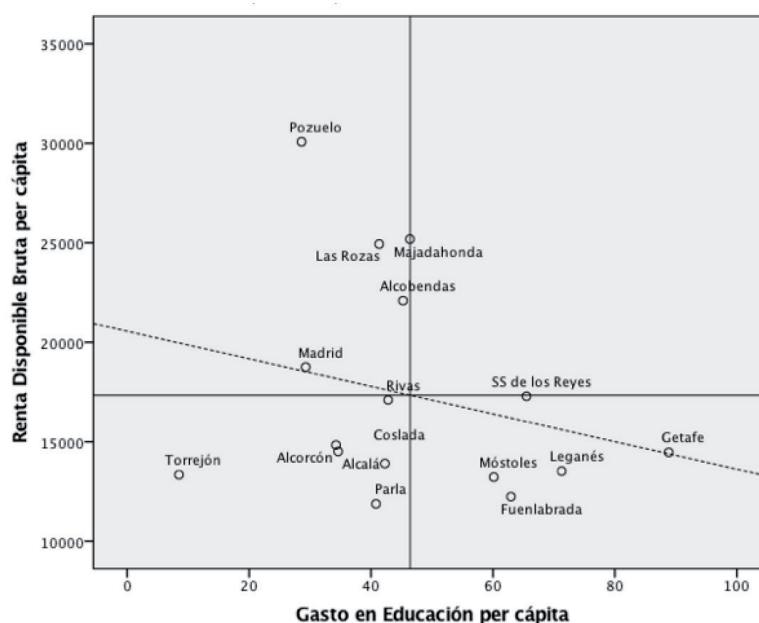


Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena.

Si atendemos a la relación entre la renta del municipio y el gasto en educación (gráfico I.35.), observamos una línea de ajuste que marca un tipo de relación negativa aunque no llega a ser estadísticamente significativa: a mayor renta, menor inversión en educación. En general, son los municipios con menor renta los que invierten más en educación por habitante, mientras que todos los municipios con una riqueza superior a la media se en-

cuentran en el tramo de dedicación a gasto educativo por debajo de la media. Esta realidad no es explicativa por sí sola. Las diferencias podrían deberse simplemente a factores demográficos (ej.: los municipios con menor inversión por habitante en educación tienen porcentajes bajos de población en edad escolar) o al hecho de que en los municipios con rentas mayores hay más porcentaje de población escolar en centros privados, que no requieren inversión o apoyo con fondos públicos.

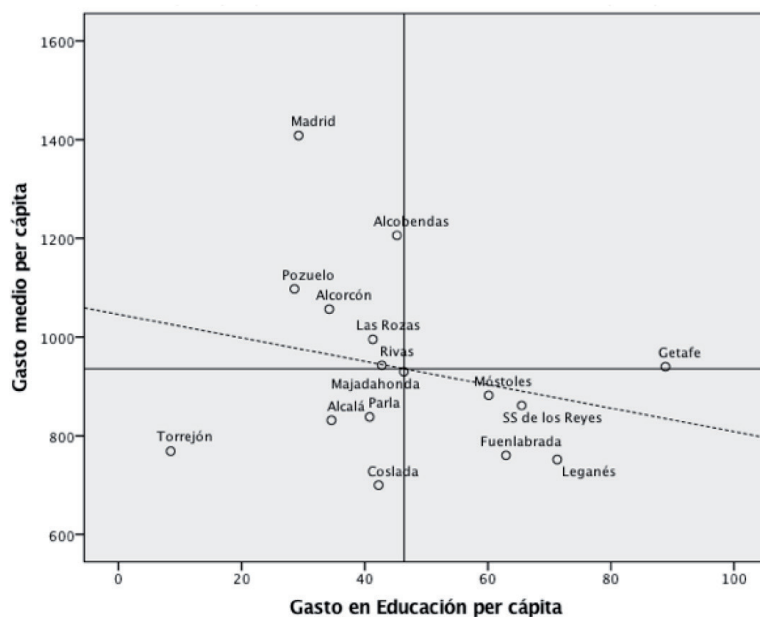
Gráfico I.35. Renta Disponible Bruta per cápita y Promedio (2014-2016) de Gasto en Educación per cápita (en Euros)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

Tampoco encontramos municipios con presupuestos per cápita en el nivel por encima de la media que dediquen amplios recursos al sector de la educación (ver gráfico I.36.). No existe ningún municipio de los considerados ricos que invierta intensamente en educación. Las situaciones en el límite de la media son Alcobendas, por un lado, con un gasto medio per cápita alto y justo en la media de gasto en educación y, por otro lado, el caso de Getafe, que situándose en valores medios de inversión presupuestaría por habitante tiene unos niveles altos de implicación en educación. Más allá de estos casos, el gráfico ilustra el esfuerzo que hacen en educación algunos de los municipios con rentas menores, como es el caso de Fuenlabrada o el de Leganés.

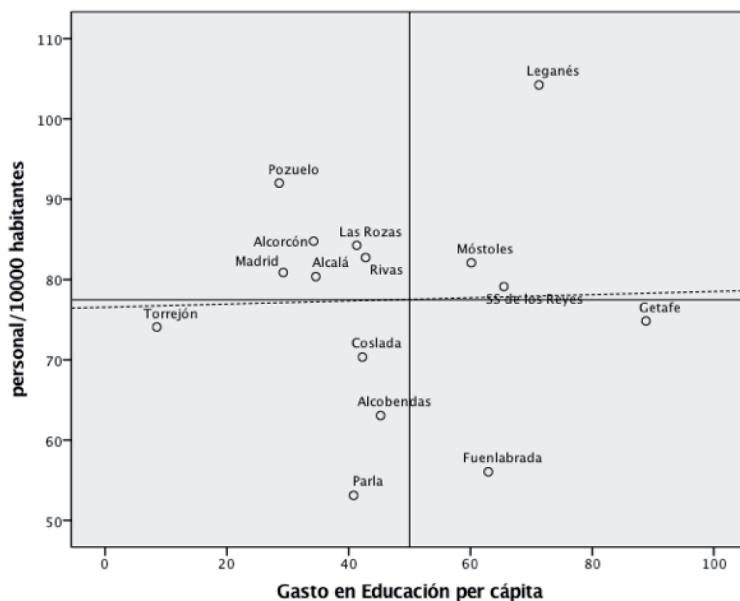
Gráfico I.36. Gasto medio per cápita y Promedio (2014-2016) de Gasto en Educación per cápita (en Euros)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

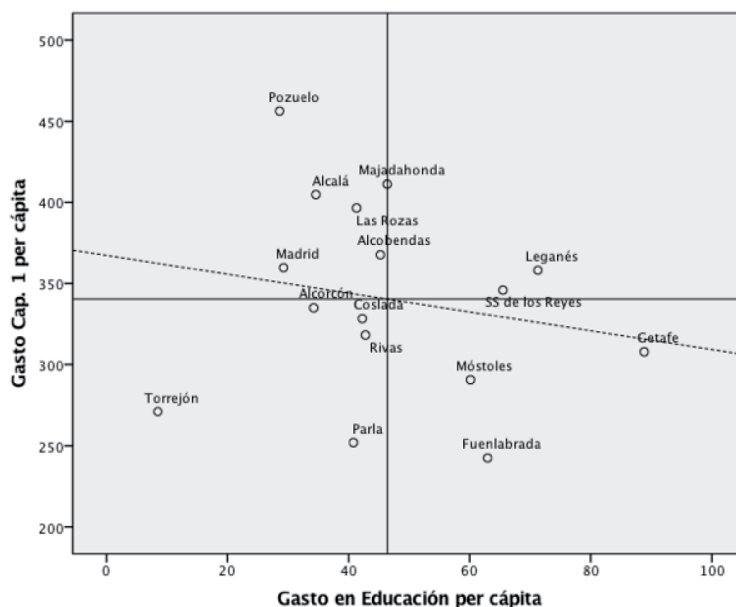
Al igual que observábamos en el caso de Servicios Sociales y Promoción Social, el número de efectivos locales de que dispone el ayuntamiento no es clave para la prestación de servicios educativos. Los gráficos I.37. y I.38. así lo ponen de manifiesto al presentar una relación inexistente entre la inversión en personal público local o el número de empleados locales por un lado, y el gasto en educación por otro. Ello es comprensible si tenemos en cuenta que los medios y las responsabilidades principales para la implementación de la educación obligatoria recaen en manos del gobierno autonómico, principal responsable del reclutamiento, la gestión y organización de las plantillas educativas de los centros públicos.

Gráfico I.37. Número de efectivos por 10000 habitantes y Promedio (2014-2016) de Gasto en Educación per cápita (en Euros)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales, Banco de Datos Almudena y Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos. Se excluye a Majadahonda por falta de datos de RPT. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

Gráfico I.38. Promedio (2014-2016) de Gasto en Capítulo 1 per cápita y de Gasto en Educación per cápita (en Euros)



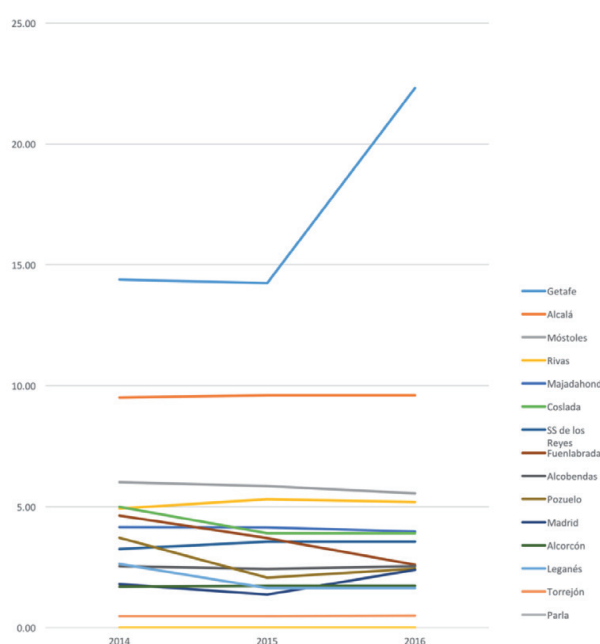
Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

d) Participación ciudadana

La política de participación ciudadana tiene una escasa relevancia económica en los presupuestos municipales. El hecho de no ser una política netamente de distribución de recursos, como las anteriores, conduce a que, en términos de dotación presupuestaria por habitante, nos movamos en cifras relativamente bajas, que en pocos casos superan los cinco euros por habitante. Esta política se materializa, en cuanto al gasto, en el coste de organizar procesos y establecer interacciones con los ciudadanos y sus asociaciones, así como de implicarlos en los procesos municipales de toma de decisiones. Se entiende por tanto, que el factor económico no será determinante en el éxito o fracaso de las estrategias de participación, si bien no cabe duda de que un impulso presupuestario podría coadyuvar a posicionarla con mayor peso en la agenda local y a lanzar un mensaje de atención sobre ella. Pese a la debilidad económica estructural debido a los factores propios de esta política, en la evolución de los gastos presupuestados en participación per cápita entre 2014 y 2016 se pueden observar algunas diferencias, tanto entre municipios, como entre ejercicios presupuestarios.

El gráfico I.39. muestra cómo dos municipios –Getafe y Alcalá– destacan sobre el resto en cuanto a inversión per cápita en este programa. Getafe, además, experimentó un incremento pronunciado en la dotación de esta partida en 2016, siendo el único caso, junto con Madrid –en menor medida– que apuestan por un aumento del gasto para ese ejercicio. La estabilidad es la norma en el resto de ayuntamientos.

Gráfico I.39. Evolución de Gastos presupuestados en Participación (2014-2016) per cápita, en Euros

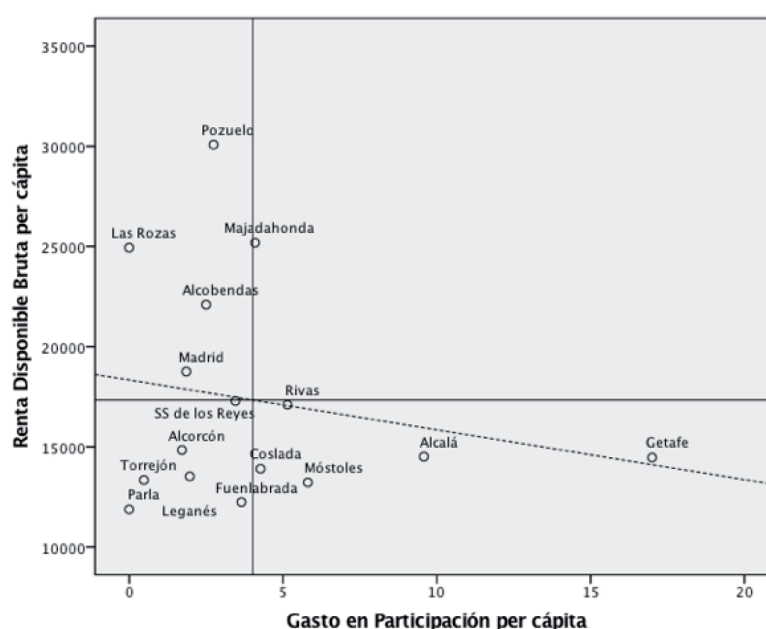


Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena.

Por lo demás, ni la renta bruta disponible, ni el gasto medio per cápita, el número de efectivos locales, el gasto en personal o en bienes y servicios, están relacionados con las diferencias de inversión en participación entre los ayuntamientos del estudio (gráficos I.40. a I.44.). La única correlación significativa estadísticamente de entre las variables en consideración y el gasto en participación es la del gasto en educación (0,57 con un nivel de confianza del 95%).

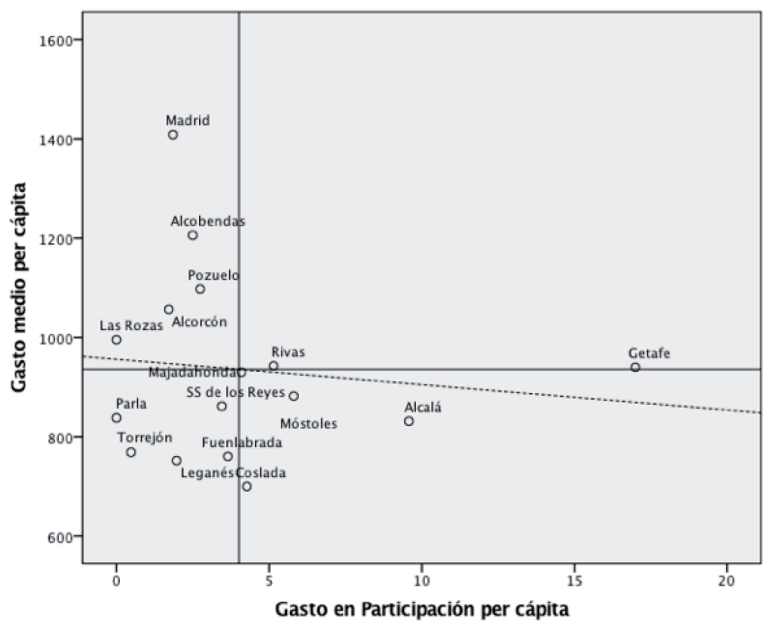
Es el factor político el que suele estar en el centro de las teorías que explican la apuesta municipal por esta política (Font, 2015). Según éstas, son los gobiernos de izquierdas los que suelen dar un impulso a la participación, apuesta que después tiende a mantenerse si cambia el partido en el gobierno hacia posiciones más conservadoras. Contrastar esta hipótesis para los ayuntamientos analizados exigiría contar con una serie temporal más prolongada en el tiempo. Sin embargo, los casos de aumento presupuestario en Getafe y en Madrid se acomodan bien a estos postulados, pues se trata de casos en los que el gobierno municipal ha pasado de estar liderado por fuerzas conservadoras a otras progresistas (los consistorios de Getafe y Madrid pasan de ser gobernados por el PP en el mandato 2011-2015, a alcaldes del PSOE en el primer caso y Ahora Madrid en el segundo a partir de las elecciones de mayo de 2015).

Gráfico I.40. Renta Disponible Bruta per cápita y Promedio (2014-2016) de Gasto en Participación per cápita (en Euros)



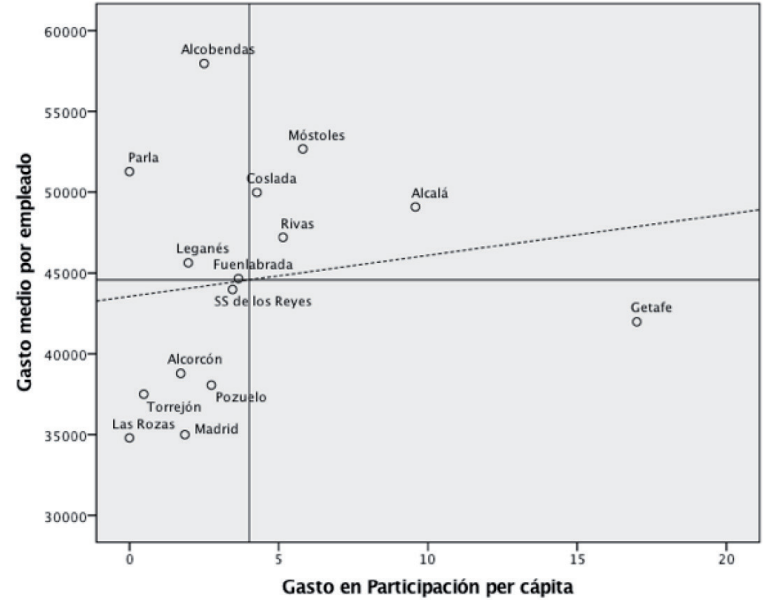
Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

Gráfico I.41. Gasto medio per cápita y Promedio (2014-2016) de Gasto en Participación per cápita (en Euros)



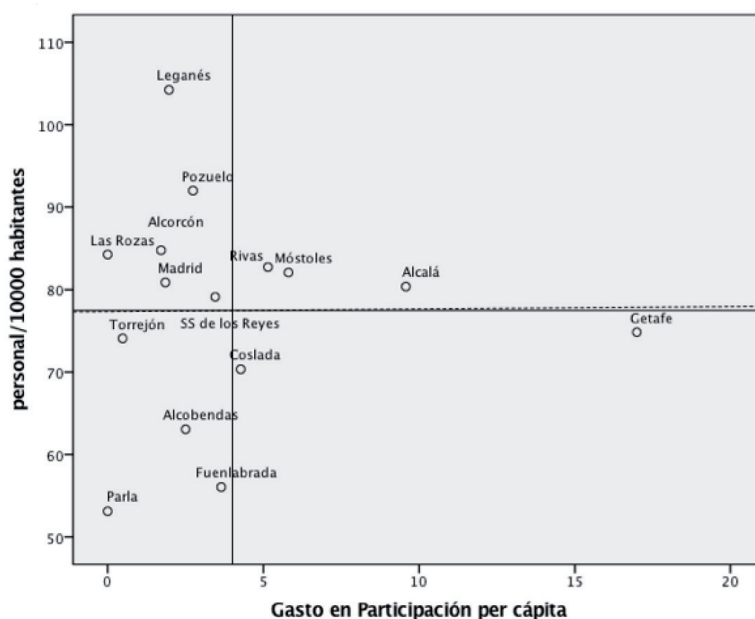
Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

Gráfico I.41a. Gasto medio por empleado y Promedio (2014-2016) de Gasto en Participación per cápita (en Euros)



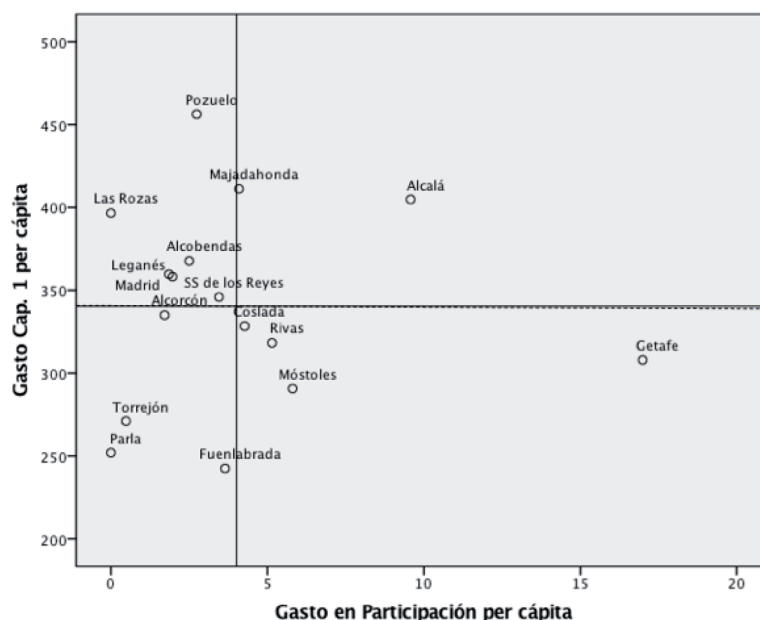
Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

Gráfico I.42. Número de efectivos por 10000 habitantes y Promedio (2014-2016) de Gasto en Participación per cápita (en Euros)



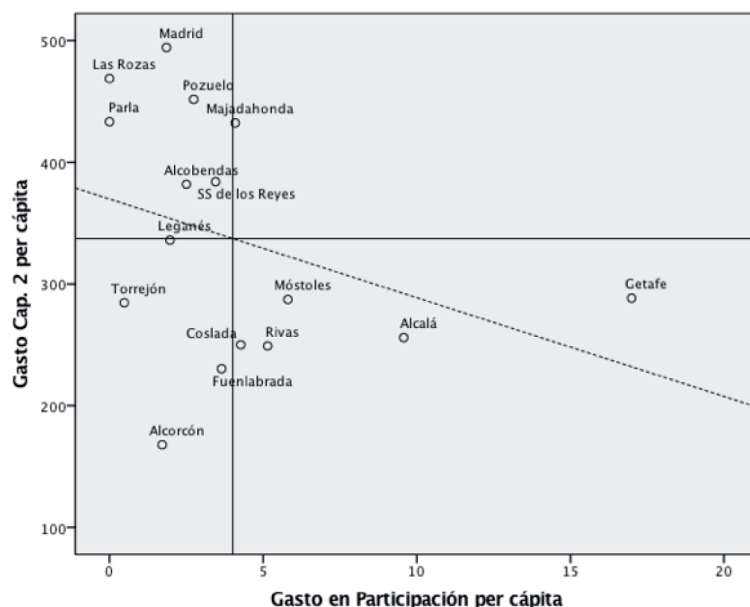
Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales, Banco de Datos Almudena y Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos. Se excluye a Majadahonda por falta de datos de RPT. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

Gráfico I.43. Promedio (2014-2016) de Gasto en Capítulo 1 per cápita y de Gasto en Participación per cápita (en Euros)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

Gráfico I.44. Promedio (2014-2016) de Gasto en Capítulo 2 per cápita y de Gasto en Participación per cápita (en Euros)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

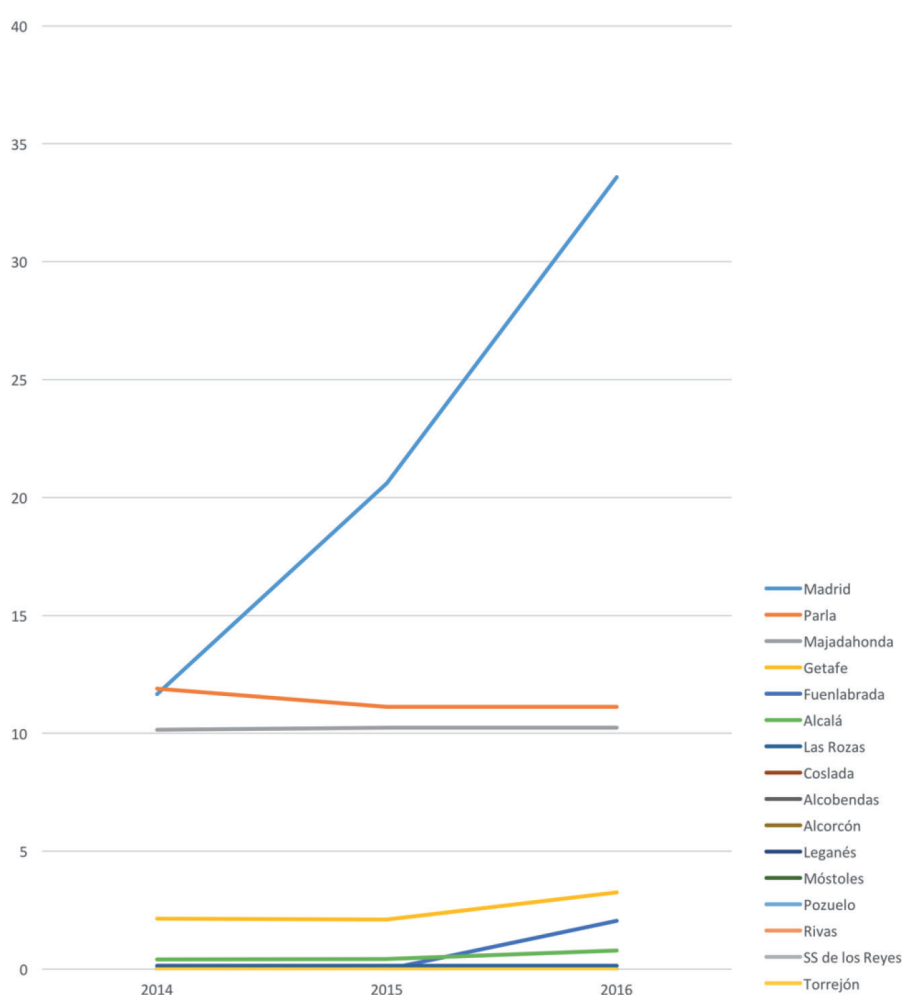
e) Vivienda

La clasificación por programas de gasto de los presupuestos municipales permite igualmente una primera aproximación a la política de vivienda de los gobiernos locales. Dentro del área la política de gasto 15 sobre “Vivienda y Urbanismo” se consideran los programas sobre promoción y gestión de vivienda de protección pública y conservación y rehabilitación de la edificación.

Las cifras que arrojan los presupuestos analizados ofrecen un panorama llamativo debido a la inexistencia de adscripción presupuestaria a estos programas en la mayor parte de los municipios. De los casi 216 millones de euros presupuestados en gastos relacionados con la política de vivienda entre 2014 y 2016 (Grupo presupuestario 152, y además 153 y 154 en el presupuesto del 2014) se destinaron casi 140 a la “Promoción y gestión de la vivienda protegida”. Sin embargo, en los tres ejercicios presupuestarios de estudio, este gasto se concentra exclusivamente en cuatro municipios: Madrid, Majadahonda, Alcalá de Henares y Getafe. Y de los recursos presupuestados en estos cuatro ayuntamientos, el de Madrid representa el 98% del conjunto. Por otro lado, ocho de los municipios analizados (Alcobendas, Alcorcón, Leganés, Móstoles, Pozuelo de Alarcón, Rivas-Vaciamadrid, San Sebastián de los Reyes, Torrejón de Ardoz) no incluyeron ningún gasto entre 2014 y 2016 en este grupo de programas.

Al hacer el cálculo como ratio por tamaño de población, se observan cifras en las que solo Madrid, Parla y Majadahonda superan por poco los 10 euros por habitante al comienzo del período y, en el resto de casos no llegan a 5 euros (ver gráfico I.45.). En términos de evolución, la asignación presupuestaria es estable excepto en el caso de la ciudad de Madrid en el que la progresión del crecimiento resulta espectacular. En el transcurso de dos años, este ayuntamiento pasa prácticamente a triplicar el montante per cápita dedicado a vivienda, de unos 12 euros por habitante, a casi 35. Los otros tres ayuntamientos que declaran tener gasto en esta partida ofrecen unas cifras muy inferiores con signos de gran estabilidad.

Gráfico I.45. Evolución de Gastos presupuestados en Vivienda (2014-2016) per cápita, en Euros



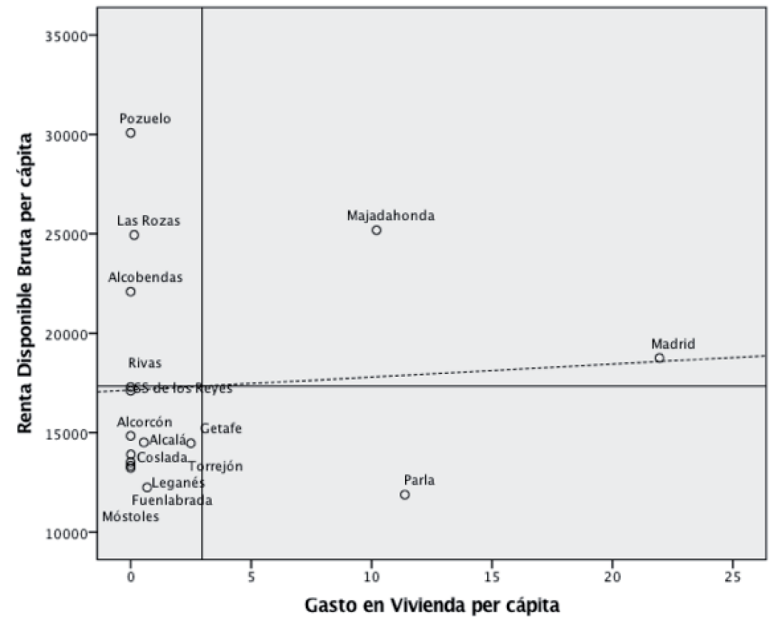
Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena.

No se debe perder de vista, no obstante, que los gobiernos locales encuentran aquí un ámbito proclive a la creación de sociedades municipales que no se estarían captando

fielmente con este análisis, a través de la planificación presupuestaria de gastos. Éstas sociedades constituyen el instrumento preponderante para gestionar, por ejemplo, la promoción local de la vivienda de protección oficial (Pi i Sunyer, 2014). Explorar éste ámbito municipal llama a un análisis pormenorizado de las entidades dependientes y sus presupuestos. Esta circunstancia no impide replicar el análisis realizado para las políticas prece- dentes, si bien las conclusiones resultan insatisfactorias debido a la ausencia de dotación presupuestaria en un número alto de ayuntamientos.

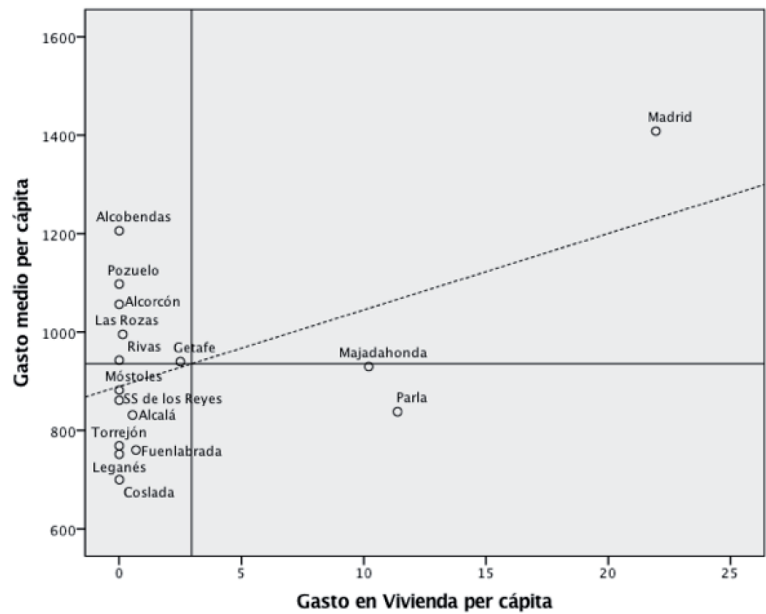
Con todo, a través del análisis puede observarse la ausencia de relación entre renta bruta disponible y gasto en vivienda (ver gráfico I.61.), mientras que sí se constata una asociación tanto entre gasto medio per cápita e inversión en vivienda (gráfico I.62.) como entre gasto en Capítulo 2 (gráfico I.63.) y entre gasto en promoción y servicios sociales y gasto en vivienda, con el coeficiente de correlación de 0,64 y estadísticamente significativo para esta última (gráfico I.64.).

Gráfico I.46. Renta Disponible Bruta per cápita y Promedio (2014-2016) de Gasto en Vivienda per cápita (en Euros)



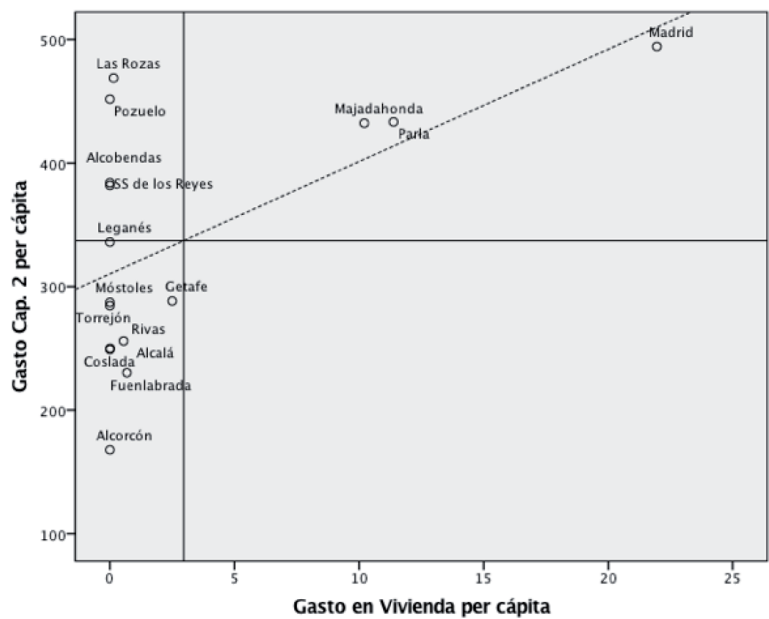
Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

Gráfico I.47. Gasto medio per cápita y Promedio (2014-2016) de Gasto en Vivienda per cápita (en Euros)



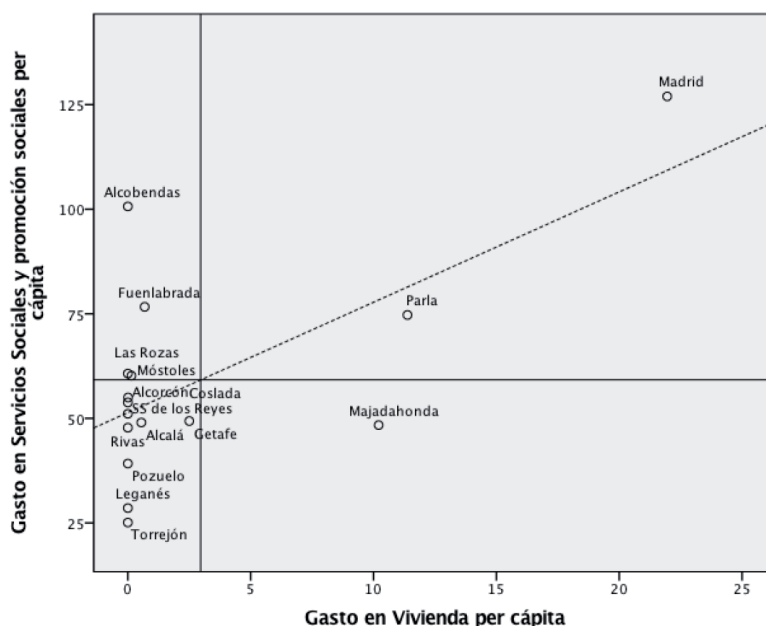
Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

Gráfico I.48. Promedio (2014-2016) de Gasto en Capítulo 2 per cápita y de Gasto en Vivienda per cápita (en Euros)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

Gráfico I.49. Gasto en Servicios Sociales per cápita y Gasto en Vivienda per cápita (promedio 2014-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales y Banco de Datos Almudena. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa la tendencia.

I.5. El personal al servicio de los ayuntamientos

Los empleados públicos se definen como “quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales” y comprende: a) los funcionarios (de carrera o interinos), b) el personal laboral⁷, ya sea fijo, indefinido y temporal, y c) el personal eventual⁸.

⁷ Según el artículo 11.1 EBEP: “Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal”.

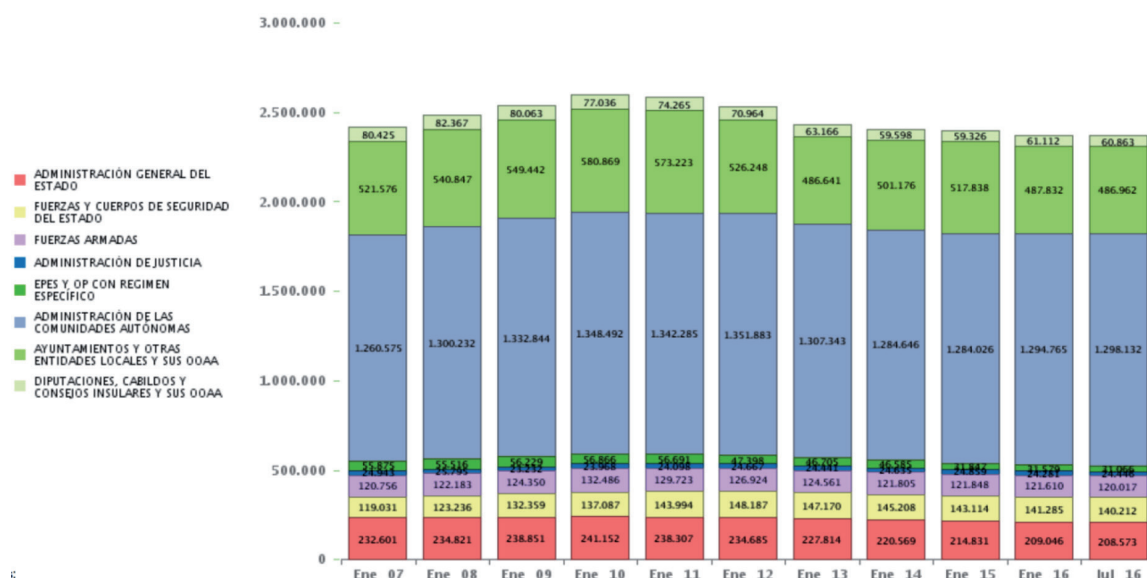
Sánchez Morón subraya que “la Administración, sin embargo, no es libre para determinar qué puestos de trabajo corresponden a funcionarios y a contratados laborales, sino que, [...] como ahora sanciona el artículo 11.2 EBEP, la ley del Estado o de las Comunidades Autónomas debe establecer los criterios necesarios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral” (2014: 69).

⁸ Según el artículo 12.1 EBEP (Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, «BOE» núm. 261, de 31 de octubre de 2015): “Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin”. Además, el artículo 12.2 establece que “el número máximo [de personal eventual] “se establecerá por los respectivos órganos de gobierno” y que “este número y las condiciones retributivas serán públicas.” Asimismo, en los artículos 12.3 y 12.4 disponen que “El nombramiento y cese serán libres” y “La condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna”.

Este apartado presenta información para facilitar el conocimiento de los efectivos al servicio de los ayuntamientos objeto del estudio. Se ha elaborado con datos procedentes de la “Relación de Puestos de Trabajo” de cada municipio, obtenida en la mayoría de los casos a través de las páginas web o portales de transparencia locales. Si bien por regla general estos documentos están actualizados a 2015 o 2016, para algunos municipios solo se cuenta con información que se remonta a 2012 o incluso a 2010. Es de esperar para esos consistorios que el número de efectivos haya disminuido, siguiendo la tendencia que avanzábamos en epígrafes anteriores sobre la reducción del montante del presupuesto destinado al Capítulo 1 de gastos. Pese a la diferencia cronológica, los datos que se ofrecen siguen siendo valiosos en la medida en que permiten analizar las plantillas de los ayuntamientos y su estructura interna, tanto en términos de categoría profesional, como de dedicación a diferentes áreas temáticas de los servicios públicos locales.

El Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas que publica bianualmente el Ministerio de Hacienda y Función Pública, nos permite acercarnos a algunos datos del total nacional del número de efectivos en los gobiernos locales. En términos de evolución, desde 2009, y para el total nacional, se observa cómo se viene produciendo una disminución constante (ver gráfico I.64.), pasando de los 580 mil empleados que los ayuntamientos tenían en enero de 2010, a casi cien mil menos seis años más tarde. Para toda la Comunidad de Madrid, la cifra de empleados al servicio de la administración local ascendía en esta última fecha a 53.843 individuos (Boletín Estadístico, julio 2016), habiendo experimentado un descenso considerable desde la cifra de 65.078 que alcanzó en su punto máximo en enero de 2010.

Gráfico I.50. Evolución del personal al servicio de las Administraciones Públicas



Fuente: Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas (julio 2016: 30)

Centrándonos en los municipios analizados en este Informe, la tabla I.6. ofrece una primera información sobre el empleo público de estos ayuntamientos. En ella se aportan datos desagregados por categoría profesional, pudiéndose observar una alta diversidad en cuanto a la naturaleza del empleo público. En algunos ayuntamientos la regla es la funcionarización de los empleados, mientras que en otros el porcentaje de laborales supera ampliamente al de funcionarios.

Tabla I.6. Número de empleados según la naturaleza de sus puestos – Relaciones de Puestos de Trabajo.

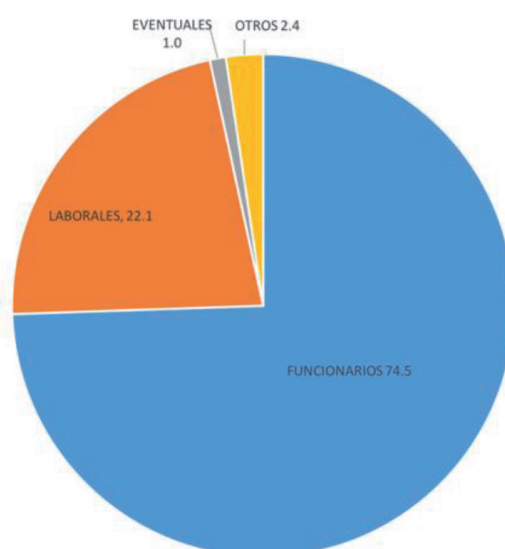
MUNICIPIO	Alcalá	Alcobendas	Alcorcón	Coslada	Fuenlabrada	Getafe	Leganés	Madrid	Majadahonda	Móstoles	Parla	Pozuelo	Rivas	Las Rozas	SS de los Reyes	Torrejón
AÑO DE PUBLICACIÓN	2012	2015	2014	2014	2016	2016	2015	Presupuesto 2016		2012	2010	2016	2015	2015	2016	2014
TOTAL DE TRABAJADORES	1743	713	1444	719	1668	1309	1948	25410 ³		1691	648 ⁸	921	674	788	672	940
FUNCIONARIOS	1392	690	1330	218	1129	686	880	21482 ³		666	223 ⁸	433	547	234	515	309
LABORALES	289	4	114	489	503	600	1034	3658 ³		932	409 ⁸	463	36	524	72	
EVENTUALES	46	19		12	27	23	34	137 ³		31	16 ⁸	24	13	30	14	
ORGANOS DIRECTIVOS Y ALTOS CARGOS					9			133 ³				1				15
OTROS O NO HAY DATOS										62 ⁴			78 ⁵		71 ⁶	616 ⁷

Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos y Anexo de Personal del Presupuesto 2016 del Ayuntamiento de Madrid.

1. Datos pendientes: Majadahonda
2. Fecha de consulta: 18.11.16
3. Fuente: Anexo de Personal del Presupuesto 2016 del Ayuntamiento de Madrid.
4. Directivos, temporales u órganos de gobierno.
5. F/L/EV
6. Tipo de Personal A: Todas (tanto funcionarios como laborales).
7. Funcionarios/Laborales
8. Fuente: datos facilitados por el Ayuntamiento de Parla a petición propia.
9. Fecha última consulta: 18.11.16

No obstante, en cifras totales para todos los municipios, el paisaje se caracteriza por un dominio de los funcionarios sobre otras formas de empleo público (ver gráfico I.65.), si bien este mayor peso está muy influido por la situación del Ayuntamiento de Madrid, que representa más del 60 por cien de todos los empleados públicos de este estudio, a la vez que posee un nivel muy alto de funcionarización de su plantilla.

Gráfico I.51. Distribución de puestos de trabajo según su naturaleza para todos los municipios

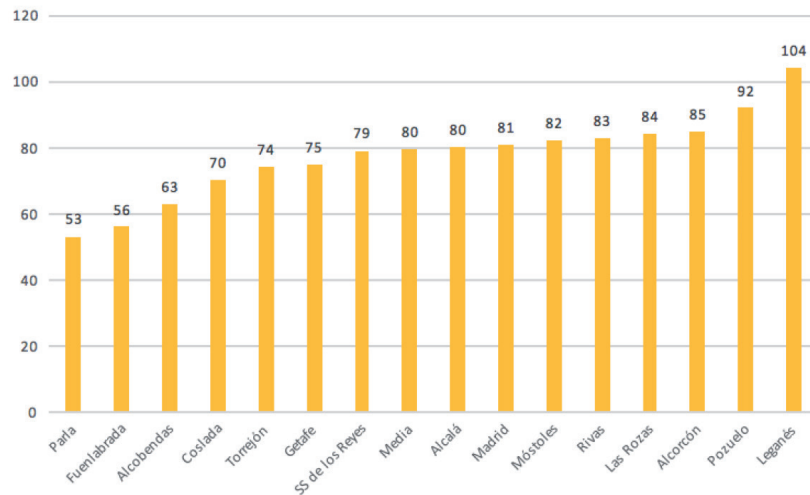


Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos.

Al poner en relación las cifras de empleo público local con el tamaño de población, aparecen situaciones muy diferenciadas. El escenario más generalizado es contar con alrededor de 80 efectivos por cada 10.000 habitantes. Esto lo podemos observar en el gráfico I.66. que ofrece una imagen de una mayoría de los ayuntamientos concentrando sus tasas alrededor de esa cifra. Sin embargo, en ambos extremos del gráfico existen casos que se apartan de manera notable de esa cifra. La diferencia entre el ayuntamiento con menos efectivos (53 por cada 10.000 habitantes) y aquél con una cifra más alta (104 por cada 10.00 habitantes) es casi del 100%. Aisladamente, esta diferencia no tiene capacidad explicativa por sí sola. Habría que indagar más en profundidad para averiguar las causas. Una dotación mayor de personal puede estar relacionada con varios fenómenos, entre otros con una menor externalización de servicios en agentes privados, con una política de sobre-dimensionamiento de las plantillas o con una estructura del ente público con un número bajo de entidades dependientes. De igual manera, lo opuesto es posible en las estructuras de personal con más recursos.

Asimismo, hay que recordar que las RPTs recogen datos en su amplia mayoría de los puestos de trabajo de las corporaciones locales, sin contar con las entidades dependientes. También hay que señalar que existe una cierta inconsistencia en la presentación de datos relacionados con las plantillas entre los diferentes municipios, lo que dificulta la posterior interpretación y adscripción de los puestos a categorías y, sobre todo, a áreas concretas.

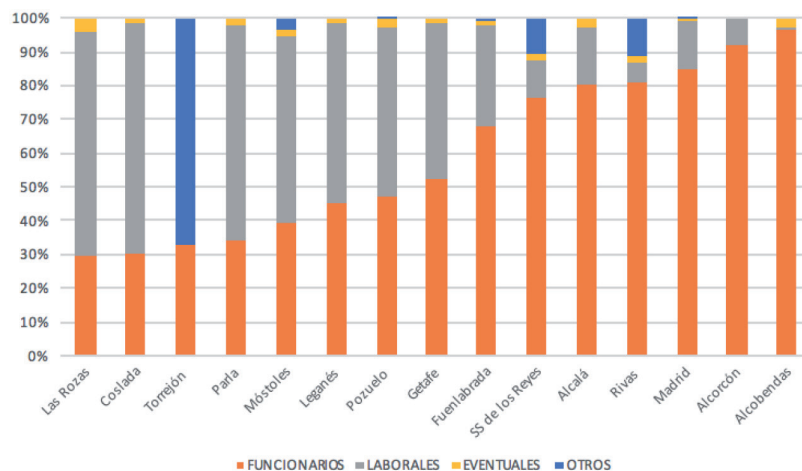
Gráfico I.52. Número de empleados/10000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de Banco de Datos Almudena y Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, se puede afirmar que la variedad entre políticas municipales se extiende también a las que determinan su estructura de su personal. Desde esta perspectiva encontramos casos con casi un 100 por cien de la plantilla funcionarizada, conviviendo con otros en las que los funcionarios representan solo uno de cada tres empleados (ver gráfico I.67.). Aquí no existe una modalidad preferida por los ayuntamientos. Tan habitual es el predominio de los laborales sobre los funcionarios, como lo contrario.

Gráfico I.53. Clasificación de puestos de trabajo según su naturaleza (% del total)⁹

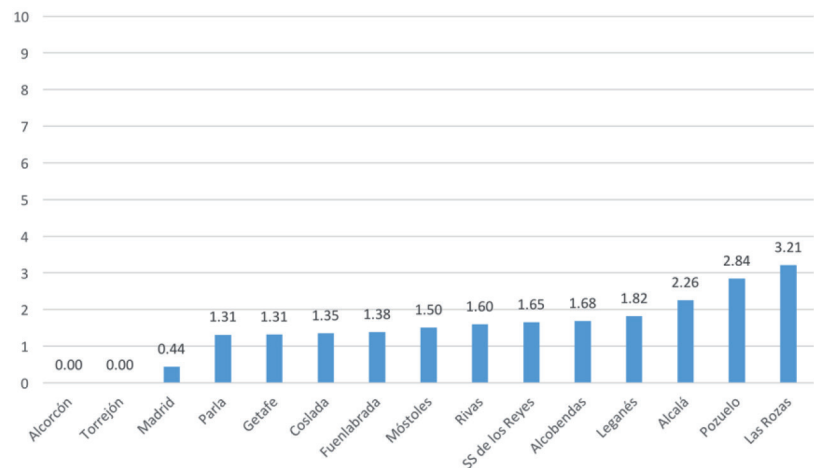


Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos. Se excluye a Majadahonda por falta de datos de RPT.

⁹ Alto porcentaje de la categoría “Otros” en Torrejón de Ardoz, San Sebastián de los Reyes y Rivas-Vaciamadrid se debe a la imposibilidad de diferenciar entre naturaleza Laboral o Funcionaria de los puestos tal y como vienen reflejados en los respectivos RPTs.

La categoría de empleados de carácter eventual, sin embargo, tiene un patrón más común. Lo normal es encontrar en torno entre 1.4 y 1.7 empleados eventuales por cada 10.000 habitantes (ver gráfico I.68.). No obstante, los extremos del gráfico ofrecen cifras más extremas, desde RTPs que no recogen ningún empleado eventual, hasta otras que doblan la cifra central.

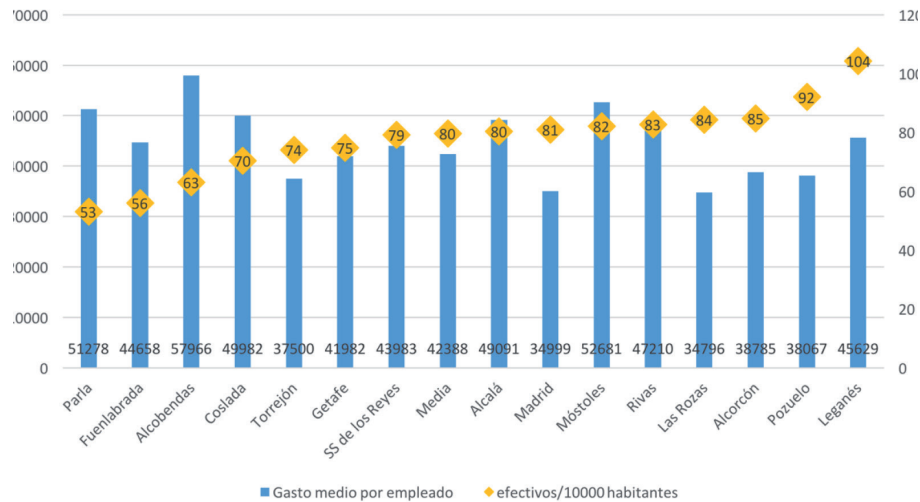
Gráfico I.54. Número de empleados de carácter eventual por 10000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de Banco de Datos Almudena y Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos.

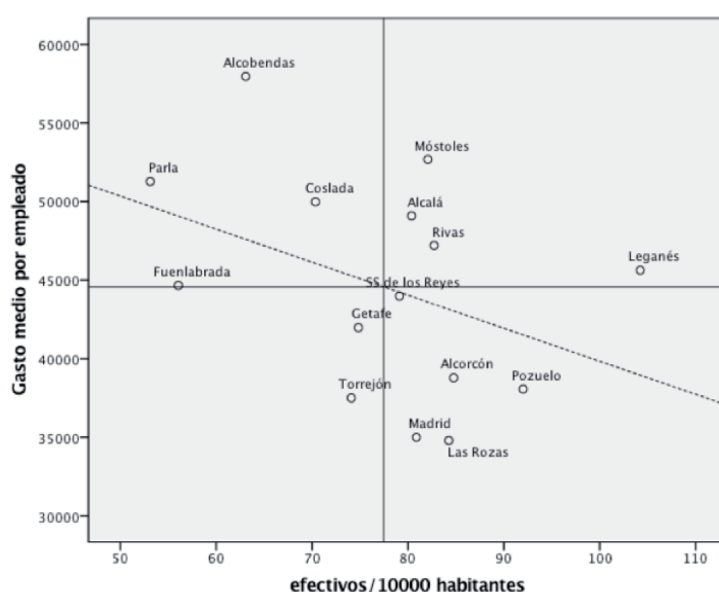
Al poner en relación el número total de efectivos con la renta del municipio, vemos que no hay relación entre estas dos variables (gráficos I.69. y I.70.). Un superior nivel de riqueza en el territorio no conlleva mayor dotación de personal, ni lo contrario.

Gráfico I.55. Gasto medio por empleado y número de efectivos por 10000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales, Banco de Datos Almudena y Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos.

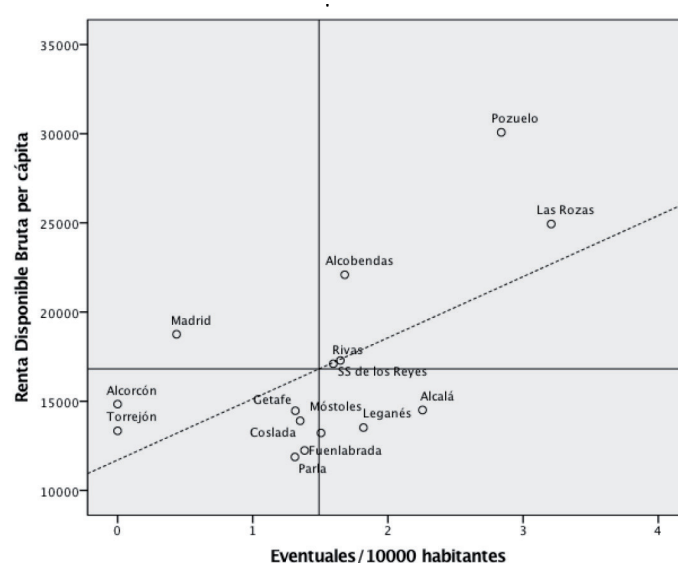
Gráfico I.56. Gasto medio por empleado (Euros) y número de efectivos por 10000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales, Banco de Datos Almudena y Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos.

Sin embargo, sí se aprecia que los municipios más ricos emplean particularmente a más trabajadores eventuales. El gráfico I.71. pone en relación esta categoría de trabajadores con la renta bruta disponible del municipio y muestra una relativamente alta relación (R^2 Lineal = 0.347) entre los dos factores.

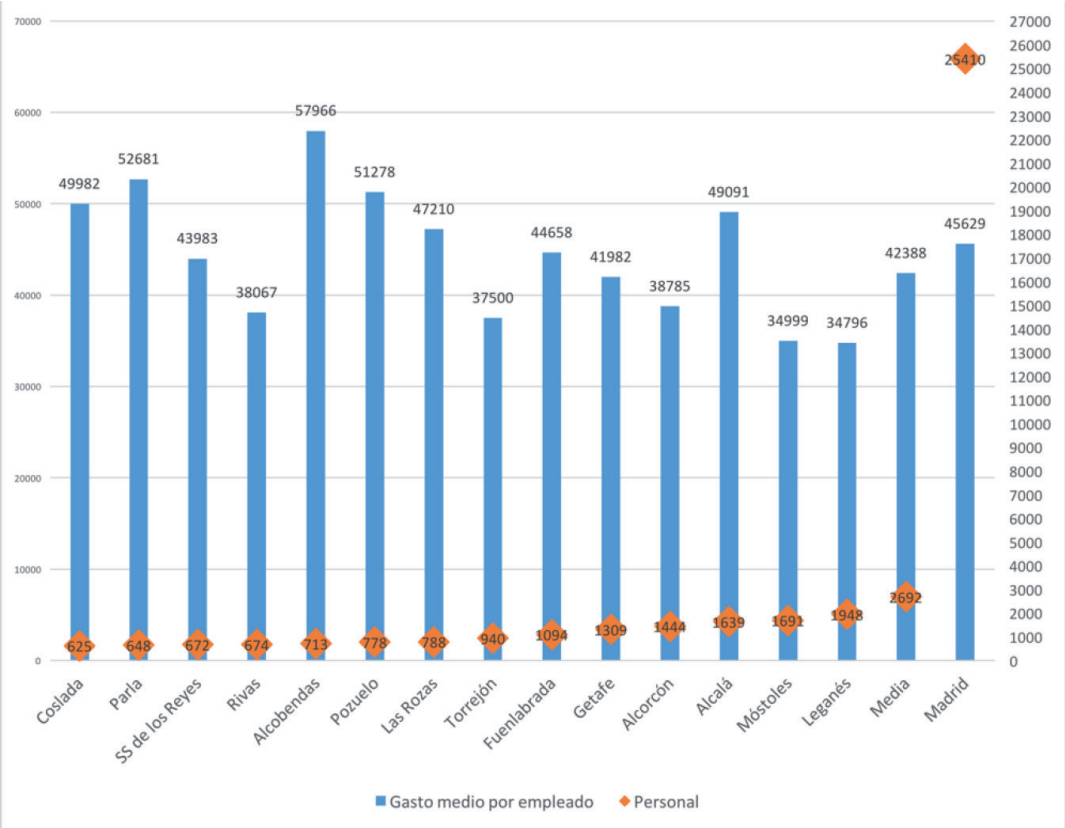
Gráfico I.57. Número de empleados de carácter eventual por 10000 habitantes y Renta Bruta Disponible



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales, Banco de Datos Almudena y Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos.

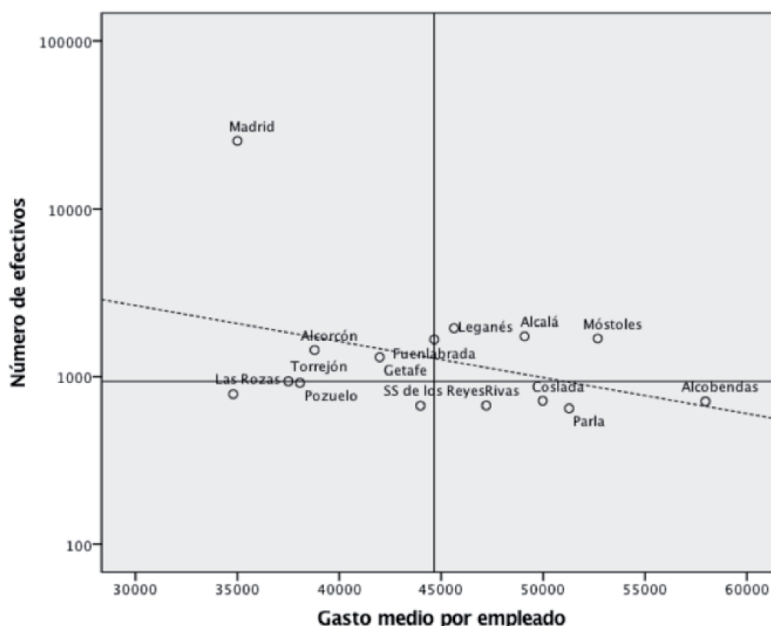
Finalmente, el gasto medio por empleado es también muy variable (ver gráfico I.72.) y oscilan entre 35 mil euros y casi 50 mil aproximadamente. Los datos muestran, además, que no existe relación entre el tamaño de la plantilla y el coste medio que el ayuntamiento invierte por empleado. El gráfico I.73. presenta este análisis que pone de manifiesto un vínculo nulo entre ambas variables. Si exceptuamos el caso de Madrid que- por el tamaño de su plantilla- es difícilmente comparable con el resto, y prestamos atención al resto, vemos cómo el gasto medio por empleado es altamente disperso y sin relación con el tamaño.

Gráfico I.58. Número de efectivos y gasto medio por empleado (en Euros)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales, Banco de Datos Almudena y Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos.

Gráfico I.59. Número de efectivos y gasto medio por empleado (en Euros)

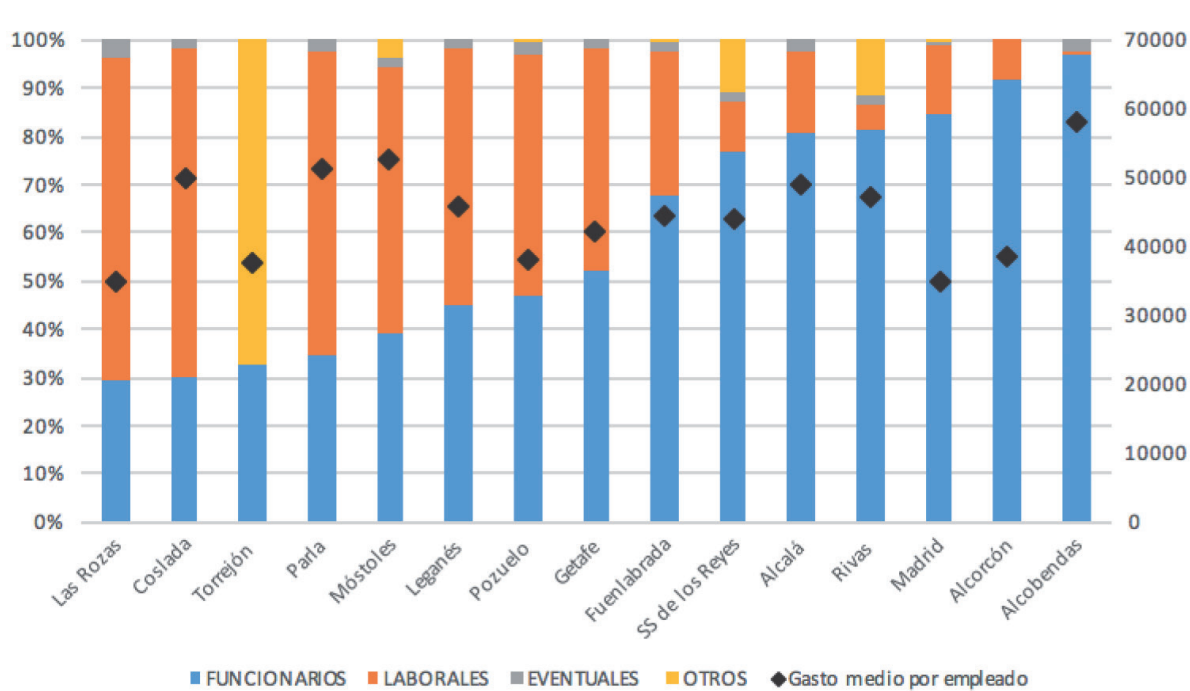


Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales, Banco de Datos Almudena y Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos.

1. Se excluye a Majadahonda por falta de datos de RPT.
2. Gasto medio por empleado: datos correspondientes al gasto presupuestado en Cap. 1 en el ejercicio correspondiente o aproximado a la fecha de publicación de la última RPT. Solamente se tiene en cuenta a las Corporaciones Locales, sin incluir las entidades dependientes.
3. Dada la gran diferencia en número de efectivos entre el Ayuntamiento de Madrid y otros municipios, y para lograr una mayor claridad del gráfico, se utiliza una escala de tipo logarítmico en el eje Y.
4. Las líneas continuas representan las medianas para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste.

Tampoco existe relación entre la naturaleza del vínculo laboral (funcionario, laboral, eventual) y el gasto medio por empleado (ver gráfico I.74.). Tener un índice mayor de funcionarización en las plantillas no parece incidir en el coste de su mantenimiento. Y así, vemos cómo plantillas con un porcentaje muy acentuado de contratos laborales se sitúan en valores altos de coste medio (ej.: Coslada, Parla, Móstoles), y también otras con alto índice de funcionarios y costes medios bajos (Madrid, Alcorcón).

Gráfico I.60. Clasificación de puestos de trabajo según su naturaleza (% del total) y gasto medio por empleado (en Euros)



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de MINHAP – Oficina virtual de entidades locales, Banco de Datos Almudena y Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos.

1. Se excluye a Majadahonda por falta de datos de RPT.
2. Gasto medio por empleado: datos correspondientes al gasto presupuestado en Cap. 1 en el ejercicio correspondiente o aproximado a la fecha de publicación de la última RPT. Solamente se tiene en cuenta a las Corporaciones Locales, sin incluir las entidades dependientes.

Finalmente, con los datos de la tabla I.7. se ha pretendido hacer un acercamiento a la distribución de la plantilla por áreas de gestión, seleccionando para ello los ámbitos de acción municipal explorados en apartados anteriores (educación, medio ambiente, mayores, participación ciudadana y vivienda). El recorrido de esta aproximación es, sin embargo, limitado por varias razones. En primer lugar porque no todas las RPTs de los ayuntamientos disponen del nivel de desagregación suficiente para poder someterse a este análisis. También porque existen dificultades a la hora de clasificar algunos puestos de trabajo en cuanto a la adscripción a un área específica.

Tabla I.7. Número de empleados según áreas de políticas y naturaleza del puesto – Relación de Puestos de Trabajo municipal

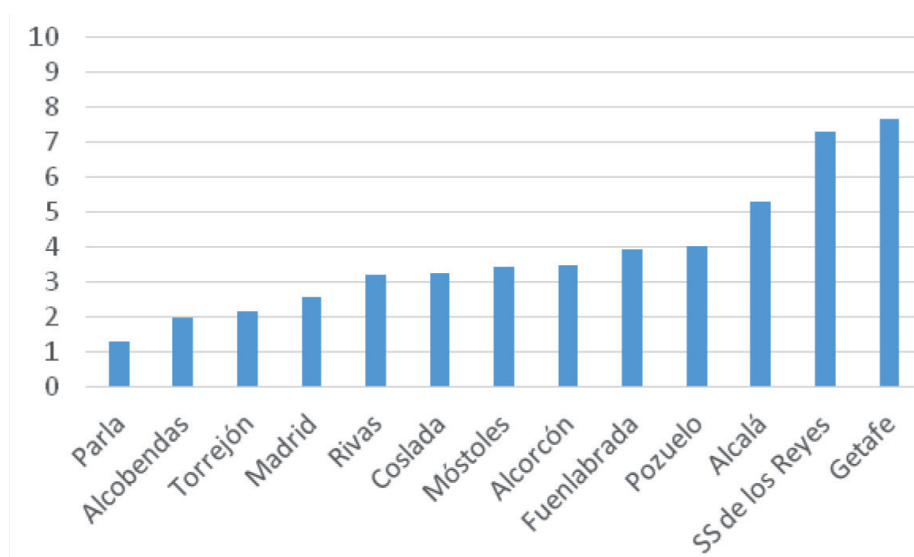
		Alcalá	Alcobendas	Alcorcón	Coslada	Fuenlabrada	Getafe	Madrid (RPT)	Madrid (Presupuesto)	Móstoles	Parla	Pozuelo	Rivas	SS de los Reyes	Torrejón
VIVIENDA	Total						3	17	36 ³		3 ⁶	2 ⁹			
	Funcionario						3	13	29 ³						
	Laboral							4	7 ³						
	Otro														
EDUCACIÓN	Total	105	22	58	28	77	134	803	745 ³	71	16 ^{6 7}	34 ⁹	26	62	27
	Funcionario	32	22	45	3	76	53	797	704 ³				22	51	
	Laboral	73		13	25		80	6	41 ³	67				10	
	Otro					1	1			4			4	1	27
MAYORES	Total	22		8	19	7 ²	6	113 ^{4 5}	79 ^{3 5}	2	5 ⁶		3	9	6
	Funcionario	16		8	1	7 ²	3	113 ^{4 5}	78 ^{3 5}				3	6	
	Laboral				18		3			2					
	Otro	6 ¹							1 ³					3	6
MEDIO AMBIENTE	Total	87	14	205	83	238	219	1436	1522 ³	306	36 ^{6 8}	48 ⁹	73	20	44
	Funcionario	69	14	187	4	235	23	1391	1445 ³	52			65	12	11
	Laboral			18	78		196	43	67 ³	239			2	2	
	Otro	18 ¹			1	3		2	10 ³	15			6	6	33
INMIGRACIÓN	Total					3		13							4
	Funcionario					3		13							1
	Laboral														
	Otro														3
PARTICIPACIÓN	Total		9	9	3	6	5	76 ⁵	26 ^{3 5}	48	2 ⁶		12	2	3
	Funcionario		9	9		4	1	73 ⁵	22 ^{3 5}	20			7	2	
	Laboral				3		3			26					
	Otro					2	1	3 ⁵	4 ^{3 5}	2			5		3
TOTAL		214	36	280	133	331	367	2441	2372	427	62	84	114	93	84

Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos y Anexo de Personal del Presupuesto 2016 del Ayuntamiento de Madrid.

1. Datos pendientes: Leganés, Majadahonda, Las Rozas.
 2. Dificultades a la hora de clasificar. Solamente se recogen datos que no dejan lugar a duda.
 3. Fuente: Anexo de Personal del Presupuesto 2016 del Ayuntamiento de Madrid.
 4. Se incluye a Unidades de Gestión y Seguimiento de la Dependencia.
 5. Diferencias entre datos procedentes de RPT y del Presupuesto en Madrid se deben a un mayor desglose de puestos de trabajo en RPT por JMD.
 6. Fuente: datos facilitados por el Ayuntamiento de Parla a petición propia.
 7. No se incluye al personal de Conserjería de los Colegios Públicos.
 8. El dato contiene aquel personal cuya labor está relacionada con parques y jardines y recogida de residuos sólidos urbanos.
 9. Fuente: MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL COSTE Y RENDIMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (Datos del 2015)
- Fecha última consulta: 18.11.16

A pesar de las limitaciones relativas a la calidad de los datos sobre las Relaciones de Puestos de Trabajo de los ayuntamientos y las dificultades a la hora de clasificar los puestos de trabajo que estén ocupados por personal dedicado a cada una de las políticas analizadas, se puede hablar, aunque con cautela, de una variedad entre municipios con respecto al número de efectivos destinados a las distintas políticas públicas. La mayoría de los ayuntamientos designa alrededor de tres puestos de trabajo por cada diez mil habitantes a las políticas del área de educación (gráfico I.75.), siendo San Sebastián de los Reyes y Getafe los que tienen más funcionarios dedicados a ello (por encima de 7) y Parla y Alcobendas los que menos (por debajo de 2).

Gráfico I.61. Número de efectivos en el área de Educación/10000 habitantes



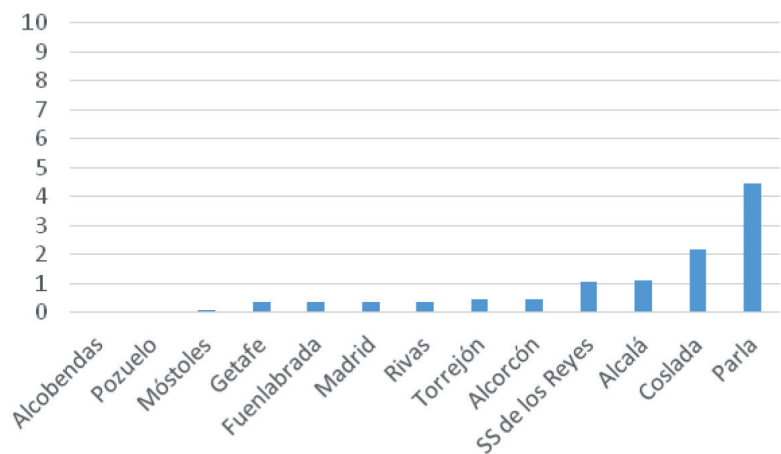
Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos y Anexo de Personal del Presupuesto 2016 del Ayuntamiento de Madrid.

Datos pendientes: Leganés, Majadahonda, Las Rozas.

Los efectivos designados a las políticas del área de mayores (gráfico I.76.) son menos numerosos que los que se ocupan de la educación. El municipio de Parla es el que tiene más personal dedicado a las políticas relacionadas con los mayores (4 por cada diez mil habitantes), seguido de Coslada (2), Alcalá de Henares y San Sebastián de los Reyes (1 en ambas). En los municipios restantes el ratio se sitúa entre ninguno y un trabajador por cada diez mil habitantes. Hay que reiterar que, dadas las limitaciones en la calidad de los datos procedentes de las RPTs publicadas en las páginas web de los Ayuntamientos, es necesario interpretar estos datos con prudencia. El hecho de que en algunos municipios no aparezca ningún trabajador relacionado a una cierta política no quiere necesariamente decir que en esos consistorios no haya efectivos que se ocupen de ello, sino que estos puestos no aparecen desglosados en las RPTs.

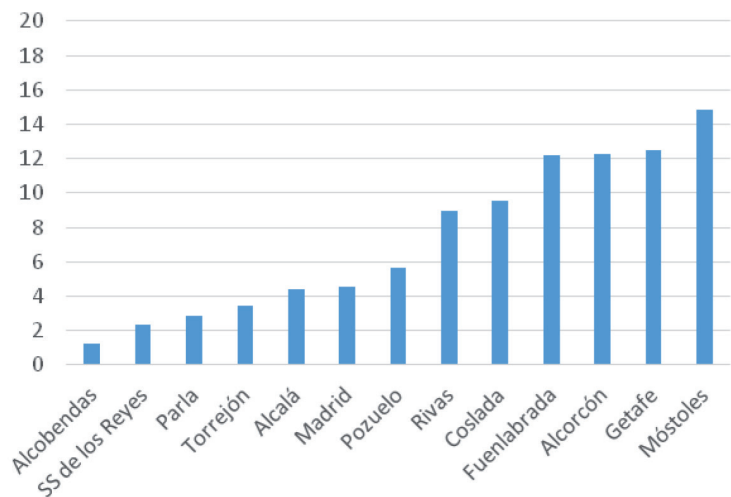
El área de medio ambiente es el que representa el mayor número de efectivos entre las políticas analizadas, aunque también hay grandes diferencias entre los municipios (gráfico I.77.). Así, existen cuatro Ayuntamientos en los que hay más de 10 trabajadores por cada diez mil habitantes velando por cuestiones relacionadas con medio ambiente (Móstoles, Getafe, Alcorcón y Fuenlabrada). Mientras que en otros cuatro ayuntamientos este número no llega a 4 efectivos (Alcobendas, San Sebastián de los Reyes, Parla y Torrejón).

Gráfico I.62. Número de efectivos en el área de Mayores/10000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos y Anexo de Personal del Presupuesto 2016 del Ayuntamiento de Madrid.
 Datos pendientes: Leganés, Majadahonda, Las Rozas.

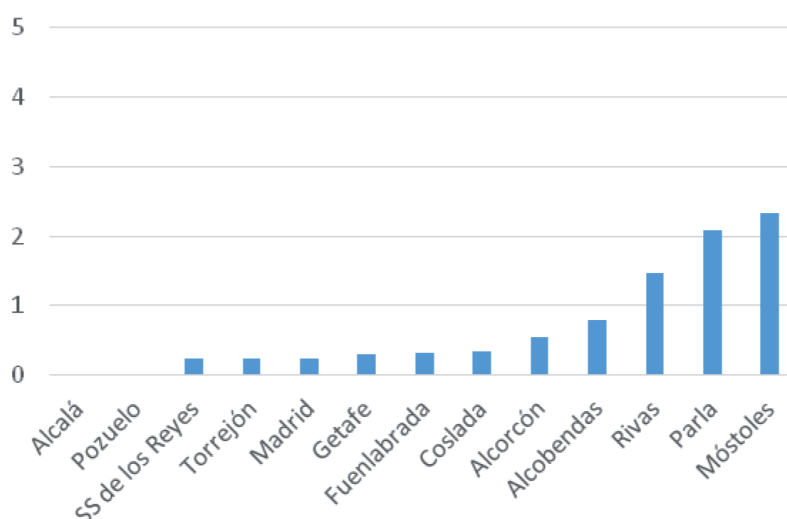
Gráfico I.63. Número de efectivos en el área de Medio Ambiente/10000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos y Anexo de Personal del Presupuesto 2016 del Ayuntamiento de Madrid.
 Datos pendientes: Leganés, Majadahonda, Las Rozas.

Dado que los datos procedentes del análisis de las RPTs no recogen ninguna información sobre los áreas de Vivienda y de Inmigración, la última de las políticas analizadas en el presente informe sobre la que se puede observar variaciones en el número de personal dedicado a ella, es la participación (gráfico I.78.). Aún tratándose de una política relativamente reciente, en tres municipios parece que ha tomado cierta relevancia (Móstoles, Parla y Rivas), ya que se destina más de un trabajador por cada diez mil habitantes a fomentar la participación ciudadana. Entre otros municipios analizados hay algunos en los que no hay ningún puesto dedicado a ello (Alcalá de Henares, Pozuelo de Alarcón), pero en la mayoría hay menos de 1 por cada diez mil habitantes.

Gráfico I.64. Número de efectivos en el área de Participación/10000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs) disponibles en las páginas web de los Ayuntamientos y Anexo de Personal del Presupuesto 2016 del Ayuntamiento de Madrid.

Datos pendientes: Leganés, Majadahonda, Las Rozas.

I.6. Conclusiones

El análisis de la información procedente de los presupuestos y de las plantillas de los 16 ayuntamientos bajo estudio nos ha permitido adentrarnos en las estrategias de gasto municipales para planificar la disposición económica del gasto en capítulos y en programas y políticas. Se ha analizado a fondo los niveles de gasto en los tres últimos años, además de ofrecer la perspectiva de comparación de su evolución a lo largo de los últimos trece ejercicios. Con los datos relativos al personal al servicio de los ayuntamientos, por su parte, se han podido comparar las estructuras de las plantillas, su funcionarización y asignación de puestos de trabajo a áreas de políticas públicas.

Se ha constatado una estrecha relación entre la renta bruta disponible per cápita y algunas tendencias en el gasto y en la planificación presupuestaria. En particular, se han puesto de manifiesto las siguientes relaciones:

- Los municipios con renta bruta disponible más alta tienden a gastar más per cápita en Capítulo 1 y Capítulo 2;
- Los municipios con renta bruta disponible más alta tienden (aunque con matices) a tener un nivel de gasto presupuestario per cápita más alto;
- Los municipios con renta bruta disponible más alta tienden a tener un gasto per cápita en medio ambiente más alto, pero no en educación, en participación ciudadana, ni en servicios sociales.
- Los municipios con renta bruta disponible más alta tienden a tener un mayor número de trabajadores eventuales.

El gasto medio per cápita ha resultado ser también una variable clave en otras tantas relaciones:

- Los municipios con un gasto medio per cápita más alto gastan también más en servicios sociales y promoción social;
- Los municipios con un gasto medio per cápita más alto gastan también más en capítulo 2
- Los municipios con un gasto medio per cápita más alto son los que gastan también más en vivienda.

Una mayor riqueza municipal no implica necesariamente un mayor gasto per cápita. No obstante, un nivel de gasto más elevado sí que se traduce en más gasto destinado a servicios sociales.

Resulta de interés, además, la relación entre el gasto per cápita en Capítulo 2 y algunas otras variables. Así:

- Los municipios que gastan más en capítulo 2 gastan más en políticas de medio ambiente
- Los municipios que gastan más en capítulo 2 gastan más en vivienda

Finalmente, entre el resto de relaciones significativas a resaltar, resultan destacables aquellas que indican que:

- Los municipios que gastan más en participación ciudadana, son los que invierten una suma mayor, per cápita, en educación.
- Los municipios que gastan más en vivienda, gastan más en servicios sociales

Capítulo II. Estudio exploratorio de los servicios públicos a través del coste efectivo y la contratación pública

II. 1. Introducción

Este capítulo aborda los tipos de gestión de los servicios públicos locales, su coste-a partir del análisis de información sobre coste efectivo y sobre contratos- y su potencial relación con factores socioeconómicos, demográficos y políticos de los municipios de mayor población de la Comunidad de Madrid.

La prestación de servicios por los entes locales puede adoptar diversas formas, desde la contratación de proveedores privados o el uso de medios propios de la Administración hasta la gestión por órganos dependientes de los entes locales como organismos autónomos o sociedades mercantiles de titularidad pública. Estas formas de gestión se clasifican, en términos generales, entre gestión directa e indirecta en función de la mayor o menor participación de los entes locales en la prestación de los servicios públicos.

La elección de los distintos tipos de gestión por los entes locales genera interrogantes de, al menos, tres tipos: (i) la posible existencia de modelos o patrones derivados del predominio de alguna de las formas de gestión, (ii) las causas que explican o están asociadas con las distintas formas de gestión, y (iii) las consecuencias de las formas de gestión en términos de resultados y gestión (costes, cumplimiento de objetivos, grado de satisfacción de los usuarios, entre otros).

Los estudios sobre la gestión directa e indirecta se han centrado en la explicación y justificación tanto de la participación privada en la prestación de servicios públicos como en la creciente actividad económica de la Administración. En ambos casos, se presenta un escenario caracterizado por la confluencia de actores públicos y privados donde también se superponen normas de derecho público y privado. El funcionamiento de las sociedades mercantiles de titularidad pública, sus distintos formatos y funcionalidades, o las consecuencias que la contratación pública tiene sobre la competencia y la regulación del mercado son ejemplos de esta zona de confluencia.

La intersección de marcos normativos y de actores pertenecientes a la esfera pública y privada fuerzan en exceso la clasificación dicotómica de la gestión de servicios públicos a partir del criterio “ gestión directa frente a gestión indirecta” y exige nuevos enfoques analíticos que capturen la confluencia de elementos de la esfera pública y privada. En este capítulo se pretende contribuir al desarrollo de estos criterios a partir del análisis del coste efectivo en la prestación de servicios públicos y de las características de la contratación pública en el ámbito local.

Un segundo objetivo del capítulo es relacionar estos criterios de análisis de la gestión de los servicios públicos con variables socioeconómicas y demográficas como la renta bruta disponible, el nivel de gasto, la estabilidad de los ejecutivos locales o el tamaño de los municipios. La muestra de municipios seleccionados en el presente informe presenta diferencias en estas variables que pueden estar relacionadas con las características de la prestación de los servicios públicos por los entes locales.

II. 2. La morfología del sector público a nivel local

La prestación de servicios públicos se articula a través de distintas formas organizativas, cada una de ellas con diferentes funcionalidades e implicaciones jurídicas y económico-financieras. La morfología del sector público a nivel local evidencia una pluralidad de actores en la prestación de servicios y la confluencia de elementos jurídicos, económicos y políticos tanto de la esfera pública como privada. A nivel general, los 8.123 ayuntamientos representan en torno al 62% del total del sector público administrativo¹⁰ dando así cuenta de su relevancia en la estructura organizativa del Estado.

10 Información elaborada a partir de Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Ministerio de Hacienda y Función Pública. 2016.

Tabla II.1. Forma jurídica de los entes del Sector Público Administración (año 2016)

	Frecuencia	Porcentaje
Administración General de la CC.AA	17	,1
Administración General del Estado	1	,0
Agrupación de Municipios	77	,6
Área Metropolitana	3	,0
Órgano con dotación diferenciada en los PGE	6	,0
Ayuntamiento	8123	62,3
Ciudad Autónoma	4	,0
Comarca	82	,6
Diputación Provincial/ Consejo/Cabildo	52	,4
Entidad de ámbito municipal inferior al municipio	3706	28,4
Mancomunidad	961	7,4
Total	13032	100,0

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
Base INVENTE

En la prestación de los servicios públicos, los ayuntamientos pueden, junto a la gestión directa mediante medios propios, crear otros entes dependientes en el marco normativo compuesto por la Ley 7/1985 Reguladora de Bases del Régimen Local y el Texto refundido de disposiciones legales vigentes de régimen local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986. Estos entes dependientes permiten la gestión directa de los servicios públicos a partir de organismos autónomos, entidades públicas empresariales locales y sociedades mercantiles locales, cuyo capital social sea enteramente de titularidad pública. Dentro de la categoría de entes dependientes del total de las administraciones públicas destaca el volumen que representan las sociedades mercantiles (38%) con relación a los organismos autónomos administrativos (15%), fundaciones (15%) y consorcios (16%). Por su parte las entidades públicas empresariales alcanzan sólo el 1,9%¹¹ del conjunto de entes dependientes.

¹¹ Composición y nomenclatura del sector público (Ley 47/2003, de 26 de Noviembre, General Presupuestaria; Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). 1. Sector Público Administración: formas en las que la Administración Pública se organiza territorialmente con autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.); (1.1. S.P. Administración del Estado: Administración General del Estado y los órganos con dotación diferenciada en los PGE); (1.2. S.P. Administración de las Comunidades Autónomas: Administración de las Comunidades y Ciudades Autónomas.), (1.3. S.P. Administración de las Entidades Locales: Administración de las corporaciones de carácter territorial consideradas Entidades Locales: Municipios, Provincias, Cabildos o Consejos, Agrupación de Municipios, Comarcas, Mancomunidades, Áreas Metropolitanas y entidades de ámbito inferior al Municipio). 2. Sector Público Institucional: entes vinculados o dependientes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local); (2.1. S.P. Institucio-

Tabla II. 2. Entes dependientes del sector público en España (año 2016)

	Frecuencia	Porcentaje
Agencias	13	0,2
Agencias Estatales	10	0,2
Consortio	935	16,1
Ente público	161	2,8
Entidad pública empresarial	111	1,9
Entidades gestoras y servicios comunes de la S.S.	5	0,1
Fondo sin personalidad jurídica	25	0,4
Fundación	875	15
Fundación (Legislación específica)	1	0
Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social	23	0,4
Organismo autónomo	357	6,1
Organismo autónomo administrativo	873	15
Organismo autónomo comercial	20	0,3
Otra entidad de derecho público	57	1
Otra entidad de derecho público (Legislación específica)	3	0,1
Otra institución sin ánimo de lucro	91	1,6
Sociedad mercantil	2209	38
Sociedad mercantil (Legislación específica)	1	0
Universidad	48	0,8
Total	5818	100

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
Base INVENTE

Con relación a los municipios de la Comunidad de Madrid, la tabla II.3 refleja la distribución del sector público institucional. Los municipios de la Comunidad de Madrid tam-

nal estatal: Integrado por todos los organismos autónomos, agencias, entidades gestoras, servicios comunes y mutuas colaboradoras de la Seguridad Social, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles estatales, consorcios, fundaciones, fondos sin personalidad jurídica, universidades no transferidas y otros entes de derecho público vinculados o dependientes de la Administración del Estado); (2.2. S.P. Institucional autonómico: Integrado por todos los organismos autónomos, agencias, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles, consorcios, fundaciones e instituciones sin fines de lucro, universidades y demás entes vinculados o dependientes de la Administración de las Comunidades Autónomas); (2.3. S.P. Institucional local: Integrado por todos los organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles, consorcios, fundaciones e instituciones sin fines de lucro y demás entes vinculados o dependientes de la Administración de las Entidades Locales).

bién presenta unos porcentajes similares a los del resto del conjunto estatal respecto de la distribución de los distintos tipos de entes dependientes. Así, las sociedades mercantiles representan un 51,5 % de estos entes por tan sólo un 0,7% de las las entidades públicas empresariales. Por su parte los organismos autónomos suponen un 20% del total. Esta circunstancia refleja la preferencia por la forma de las sociedades mercantiles en la gestión de los servicios públicos.

Tabla II. 3. Forma jurídica de los entes del Sector Público Institucional. Entes locales de la Comunidad de Madrid (año 2016)

	Frecuencia	Porcentaje
Entidad pública empresarial	1	0,7
Organismo autónomo	16	11,8
Organismo a utónimo administrativo	11	8,1
Sociedad mercantil	70	51,5
Consortio	27	19,9
Fundación	11	8,1
Total	136	100,0

Fuente: Intervención General dela Administración del Estado. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
Base INVENTE

Con relación a los entes dependientes de los municipios que forman parte de la muestra del presente informe, la siguiente tabla refleja la composición del sector público institucional¹². El tipo de entidad que presenta una mayor frecuencia en los municipios es el de fundaciones, instituciones sin ánimo de lucro y comunidades de usuarios, seguido de sociedades mercantiles y entidades públicas empresariales. Sin embargo, hay que considerar que el número de fundaciones está sobrerrepresentado porque todos los municipios forman parte de la Federación Española de Municipios y Provincias y la Federación de Municipios de Madrid. Considerando esta circunstancia la cifra unitaria de Fundaciones, Instituciones sin ánimo de lucro y Comunidades de usuarios ascendería a 14. En consecuencia, la categoría “ sociedades mercantiles y entidades públicas municipales” es la forma organizativa más frecuente, representando el 42% en los municipios objeto de análisis en el presente informe.

¹² Información elaborada a partir de la base de datos general de entidades locales del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Disponible en <https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/BDGEL/aspx/DatosEnte.aspx>. Última consulta: enero 2017.

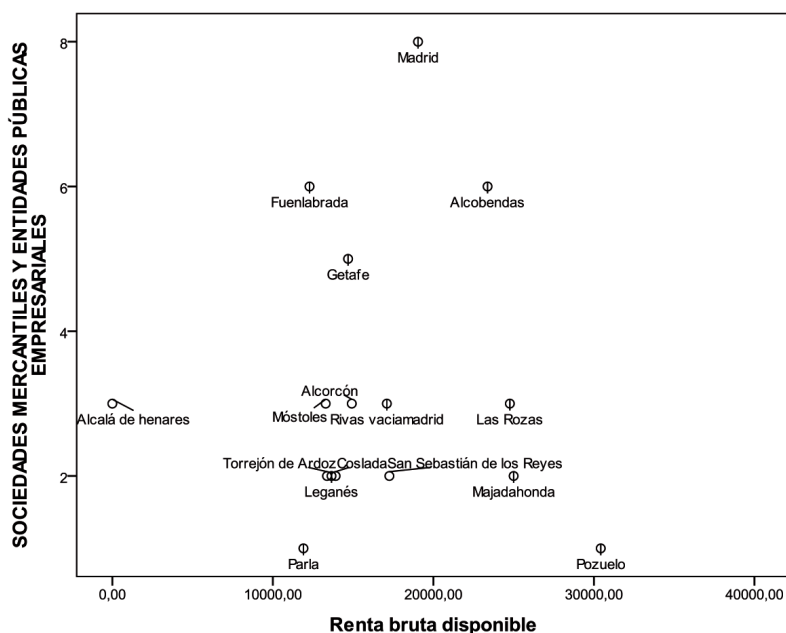
Tabla II. 4. Forma jurídica de los entes del Sector Público Institucional- Comunidad de Madrid (año 2016)

	ORGANISMOS AUTÓNOMOS LOCALES	SOCIEDADES MERCANTILES Y ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES	FUNDACIONES, INSTITUCIONES SIN ÁNIMO DE LUCRO Y COMUNIDADES DE USUARIOS	CONSORCIOS	TOTAL ENTIDAD LOCAL
Alcalá de Henares	1	3	4	1	9
Alcobendas	3	4	3	1	11
Alcorcón	1	2	4	0	7
Coslada	1	1	2	0	4
Fuenlabrada	5	5	2	0	12
Getafe	1	4	2	0	7
Las Rozas	0	2	3	1	6
Leganés	0	2	4	3	9
Madrid	5	7	5	2	19
Majadahonda	1	1	2	1	5
Móstoles	2	2	3	1	8
Parla	0	0	2	0	2
Pozuelo	2	0	2	1	5
Rivasvaciamadrid	0	2	2	0	4
San Sebastián de los Reyes	0	1	2	2	5
Torrejón de Ardoz	0	1	2	1	4
TOTAL TIPO DE ENTE DEPENDIENTE	22	37	44	14	

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Base de datos de entidades locales.

En el desarrollo de estos entes dependientes no se observa ningún patrón en la relación con variables socioeconómicas de los municipios como el nivel de renta bruta disponible per capita. Con relación a este factor, los municipios con renta bruta disponible de nivel medio son los que presentan un mayor número de sociedades mercantiles.

Gráfico II. 1. Relación entre sociedades mercantiles y entidades públicas empresariales y renta bruta disponible municipal (año 2016)



De otro lado, la participación de los entes públicos en las sociedades mercantiles puede adoptar distintas formas. Así el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, recoge-dentro de los entes públicos que integran el sector público local y junto a organismos autónomos y las entidades públicas empresariales- a sociedades mercantiles en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

Que la entidad local, sus entes dependientes, vinculados o participados por la misma, participen en su capital social, directa o indirectamente, de forma mayoritaria.

Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrante o dependiente de la entidad local, disponga de derechos de voto mayoritarios en la sociedad, bien directamente, bien mediante acuerdos con otros socios de esta última.

Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrante o dependiente de la entidad local, tenga derecho a nombrar o a destituir a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno de la sociedad, bien directamente, bien mediante acuerdos con otros socios de esta última.

Que el administrador único o la mayoría de los miembros del consejo de administración de la sociedad, hayan sido designados en su calidad de miembros o consejeros por la entidad local, organismo o sociedad mercantil dependientes de la entidad local.

Las instituciones sin ánimo de lucro que estén controladas o financiadas mayoritariamente por alguno o varios de los sujetos enumerados en este artículo.

Los consorcios que las entidades locales hayan podido constituir con otras administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas que persigan fines de interés general, siempre que la participación de la o las entidades locales en dichos Consorcios sea mayoritaria, o bien que en caso de igualdad de participación con otras entidades que no sean de carácter local, se cumpla alguna de las siguientes características:

Que la o las entidades locales dispongan de mayoría de votos en los órganos de gobierno.

Que la o las entidades locales tengan facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.(artículo 2 Real Decreto 1463/2007)

En consecuencia, forman parte del sector público local desde sociedades mercantiles cuyo capital social es integramente de titularidad municipal a aquellas en las que entes dependientes de la administración local tengan la mayoría de los derechos de voto o designen al administrador único o la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.

No obstante la diversidad de configuraciones, los datos correspondientes a la Comunidad de Madrid, muestran cómo aquellas sociedades mercantiles con una participación pública mayoritaria en el capital social se corresponden, en la mayoría de los casos, con sociedades en las que el 100% del capital social es de titularidad pública.

Tabla II. 5.Sociedades mercantiles municipales con capital social de titularidad pública (>51%)- Municipios de la Comunidad de Madrid (año 2016)

PORCENTAJE DE CAPITAL SOCIAL PERTENECIENTE A ENTES PÚBLICOS	NÚMERO DE SOCIEDADES MERCANTILES	PROMEDIO CAPITAL SOCIAL
51	3	3.878.726
60	1	550.000
77	1	48.681.000
80	1	480.550.000
100	59	5.012.629

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado. Ministerio de Hacienda y Función Pública. Base de Datos General de Entidades Locales

La distinta participación de los entes públicos en las sociedades mercantiles, el sometimiento mismo de estas formas organizativas tanto al Derecho privado como público aconsejan completar las clasificaciones dicotómicas, como la relativa a la gestión directa e indirecta. En esta línea, el siguiente apartado avanza algunos criterios analíticos para estudiar las distintas formas de gestión de los servicios públicos.

II. 3. Indicadores de gestión de los servicios públicos: coste efectivo y externalización de la gestión de los servicios públicos

De manera general, la gestión directa supone la prestación de servicios a través de los medios propios de los entes locales, de organismos dependientes o de sociedades mercantiles cuyo capital sea enteramente público. Por su parte, la gestión indirecta supone la participación del sector privado en la prestación de servicios que son de titularidad pública y respecto de los que los entes locales conservan importantes facultades (rescate de la gestión del servicio, fiscalización y control en la prestación)¹³.

Como se ha señalado anteriormente, esta clasificación dicotómica puede resultar insuficiente para capturar las diversas formas que adoptan los entes prestadores de los servicios públicos y la confluencia de actores privados y públicos. La prestación de los servicios públicos a partir de una sociedad mercantil cuyo capital social no sea íntegramente de titularidad pública presenta elementos jurídicos y de gestión de las esferas **pública y privada** que dificultan su clasificación como gestión directa o indirecta de manera unívoca. Incluso aquellas de titularidad pública presentan elementos propios de normas de derecho privado. De otro lado, esta clasificación puede resultar insuficiente a la hora de explorar el control o capacidad de decisión que tienen las entidades del sector público cuando contratan con terceros privados la prestación del servicio. La duración de los contratos públicos, las condiciones exigidas para la adjudicación del servicio, la forma de contratación (concesión, concierto, entre otros) o el sistema de prórrogas de los contratos pueden ser elementos más reveladores que la simple clasificación como gestión indirecta.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local operó una profunda reforma en el ámbito de la Administración local con el objetivo de “racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”¹⁴. Una de las consecuencias

¹³ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (artículo 85).

¹⁴ Exposición de motivos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

de esta reforma fue la introducción del concepto de coste efectivo. Con el fin de mejorar la transparencia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, las entidades locales quedaban obligadas a calcular el coste efectivo derivado de la prestación de servicios públicos a partir de una metodología común. Esta metodología fue desarrollada por la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre que estableció unos criterios de cálculo para cada uno de los componentes que integran el coste efectivo. Desde entonces, los entes locales quedan obligados a presentar antes del 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan así como el tipo de gestión utilizado. La información suministrada por los entes locales es publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública y en la actualidad ofrece la posibilidad de consultar los datos correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015.

Este escenario ha sido aprovechado por el presente informe para construir una base de datos con la información disponible sobre coste efectivo de los municipios de mayor población de la Comunidad de Madrid. Tomando ventaja de la utilización de una metodología común para el cálculo del coste efectivo, este apartado testa la calidad y comparabilidad de los datos suministrados por los entes locales en materia de coste efectivo. De esta manera, el análisis que se hace en este capítulo del coste efectivo permite también evaluar el resultado de la implementación de estas medidas de transparencia y eficacia.

El cálculo del coste efectivo en la prestación de los servicios públicos por los entes locales permite utilizar una magnitud que es el resultado de distintos componentes asociados a las formas jurídicas de la gestión de los servicios públicos (medios propios, contratación, sociedades mercantiles, organismos públicos). El cálculo del coste efectivo se centra en la gestión del servicio, para lo que se agregan los distintos tipos de gastos en función de las reglas contables que son utilizadas en el ente proveedor del servicio público. En otras palabras, el coste efectivo es un indicador orientado a comparar los resultados de distintos tipos de gestión. De esta manera, el criterio del coste efectivo permite comparar la gestión realizada entre distintos municipios independientemente del tipo de gestión elegido.

La comparabilidad de los resultados de la gestión pública que permite el criterio del coste efectivo se traduce en mayor transparencia en la gestión misma de los servicios públicos y puede servir como herramienta para ayudar en la toma de decisiones. No obstante lo anterior, la utilización del coste efectivo como criterio exclusivo para valorar la gestión de los servicios municipales arroja también algunas dudas. A pesar de la homogeneidad en la metodología empleada para su cálculo, el coste efectivo no resulta neutral respecto a las características de los distintos municipios. La densidad poblacional, la extensión del término municipal, la condición de capitalidad u otras características sociodemográficas pueden condicionar el valor final del coste efectivo, de ahí que su interpretación exclusivamente en términos de reducir o incrementar el coste efectivo de los servicios públicos deba ser

tomada con cautela. Tampoco el coste efectivo presenta información relativa a la calidad o eficacia del servicio que se presta. Finalmente, las dificultades en la implementación inicial de una nueva metodología, la interpretación unitaria de los criterios para el cálculo del coste efectivo se refleja en los resultados iniciales que produce la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública sobre el coste efectivo de los servicios públicos. Estas limitaciones aconsejan, por tanto, ponderar el impacto o la utilidad de la información sobre coste efectivo como criterio en las decisiones sobre gestión pública.

Con relación a la contratación pública, la clasificación entre gestión directa e indirecta no permite ahondar en las distintas particularidades que presentan las formas de contratación pública y sus efectos sobre el control de los entes públicos en la prestación de los servicios. La externalización de la gestión, independientemente de la forma en la que se produzca esta separación entre titularidad y gestión de los servicios públicos, puede dar origen a una mayor o menor capacidad de influencia de los entes públicos en función de características como la duración de los contratos, el sistema de prórrogas, las condiciones exigidas a los prestadores de los servicios públicos, entre otros factores. A fin de agrupar y dar un tratamiento sistemático a estas características, el capítulo plantea la conveniencia de desarrollar un índice de externalización que permita comparar y analizar sus efectos en la contratación pública.

II.3.1. El coste efectivo y los tipos de gestión directa e indirecta

La utilización del coste efectivo en el marco del gobierno local está asociada a los principios de transparencia y eficiencia en la gestión de los servicios públicos. El término ya fue empleado en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. El coste efectivo servía entonces para la identificación de los distintos componentes del coste en la prestación de los servicios públicos (costes directos, indirectos y gastos de inversión) y así realizar un análisis más eficiente de las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias transferidas. La disposición transitoria primera, apartado 1, del citado texto legal señalaba que *“Hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes, las competencias fijadas a cada Comunidad Autónoma en el correspondiente Estatuto, o en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia”*.

El mismo criterio de identificación de los distintos componentes del coste en la prestación de los servicios públicos para una ordenación más eficiente de los recursos está

presente en la utilización del término “coste efectivo” en el ámbito local. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en su artículo 36 se señala que:

1. *Todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.*
2. *El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior. Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo.*
3. *Todas las Entidades Locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.*

La introducción de estos criterios de análisis de la gestión de los servicios públicos supone trasladar el **énfasis** desde la forma de gestión (directa o indirecta) a las consecuencias o efectos de los distintos tipos de prestación de los servicios públicos. Este acento en los costes de la prestación de los servicios públicos se corresponde también con objetivos de estabilidad presupuestaria, no siempre en línea con el ejercicio por los entes locales de sus competencias.

La información que se requiere a los ayuntamientos es exhaustiva de las competencias obligatorias y propias, respecto de las cuales los entes locales tienen que señalar tanto el programa presupuestario, como la forma de gestión elegida, y que puede presentar las siguientes formas:

- (i) gestión directa por la entidad local
- (ii) gestión directa por organismo autónomo de la entidad local
- (iii) gestión directa por entidad pública empresarial
- (iv) gestión directa por sociedad mercantil local
- (v) gestión indirecta mediante concesión, gestionando el concesionario el servicio a su riesgo y ventura
- (vi) gestión indirecta interesada, compartiendo la entidad local y el empresario los resultados de explotación en la proporción fijada en el contrato
- (vii) gestión indirecta por concierto

- (viii) gestión indirecta por sociedad de economía mixta
- (ix) gestión mancomunada
- (x) gestión por convenio de colaboración interadministrativo
- (xi) gestión consorciada

Esta clasificación se remite al esquema de la gestión directa e indirecta, si bien, como se expondrá a continuación, la metodología de cálculo del coste efectivo implica una superación de la misma. En la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local se señala¹⁵ que la gestión directa de los servicios públicos se podrá realizar a través de medios propios de la entidad local o de entes dependientes como el caso de las sociedades mercantiles siempre que el capital social sea íntegramente de titularidad pública y se haya justificado, por razones de sostenibilidad y eficiencia, la necesidad de recurrir a la forma de una sociedad mercantil.

Sin embargo, en el caso del cálculo del coste efectivo la gestión directa es también entendida aún cuando el capital de la sociedad mercantil no sea enteramente de titularidad pública en tanto los entes públicos ostenten la mayoría del capital social¹⁶. Esta diferencia en la definición de lo que se entiende por gestión directa e indirecta en cuanto al cálculo del coste efectivo y de la contabilidad nacional es un reflejo de las dificultades de utilizar una clasificación dicotómica cuando se analizan en la práctica la prestación y funcionamiento de los servicios públicos.

Cuando la prestación del servicio público se produce de manera indirecta, los entes locales recurren a las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. En estos casos, el gasto se corresponde con la totalidad de la contraprestación satisfecha por el ente público en concepto de precio de contrato, así como de subvenciones. En el caso de que el tipo de contratación elegido lleve a que la retribución del contratista se perciba directamente de los usuarios, el coste efectivo se corresponderán con los ingresos derivados de las tarifas aplicadas, incluyendo los impuestos indirectos, así como por las subvenciones de cobertura del precio.

Finalmente, en cuanto a los servicios que no son prestados por los entes locales, se distinguen dos escenarios. Si el ayuntamiento no está obligado a prestar el servicio y no hay ningún tipo de gasto, no ha de suministrar información más que la de la circunstancia

¹⁵ Artículo 85 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

¹⁶ Ver Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales. Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Cuestiones relativas al suministro de información de los costes efectivos de los servicios prestados por las entidades locales. 21 de octubre de 2015.

de que no se presta el servicio. Si, por el contrario, el ayuntamiento estuviera obligado a su prestación y no lo presta, se ha de indicar un coste, siquiera simbólico, de 1 euro por razones técnicas derivadas de la herramienta informática utilizada para transmitir la información sobre coste efectivo.

La metodología elegida para el cálculo del coste efectivo permite, a su vez, avanzar en el conocimiento de los distintos modos de gestión de los servicios prestados por los entes locales mediante la desagregación de los distintos componentes que integran el coste efectivo. La mayor información que se pretende obtener con la utilización del coste efectivo como magnitud de la gestión local y su comparabilidad, al utilizar elementos homogéneos, se espera que redunde en una mayor eficiencia y una mejor asignación de los recursos disponibles. En consecuencia y tal y como se establece en el preámbulo de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales, se pretende profundizar en el cumplimiento de los principios de eficiencia y de transparencia de la gestión pública local¹⁷.

La utilización de esta metodología genera unas magnitudes que difieren de las habituales utilizadas en el análisis presupuestario de las entidades locales de conformidad a la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local y que responde a los principios establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP), aprobado por Orden EHA/1037/2010 de 13 de abril. De este modo, el análisis del presente capítulo es complementario del presentado en el capítulo I y referido a los presupuestos de los entes locales. Las diferencias que resultan entre el análisis presupuestario y el de coste efectivo en términos generales para cada municipio o en cada política están asociados a la distintiva metodología empleada en cada caso. El cálculo del coste efectivo incluye gastos que son directamente imputables a la prestación del servicio, no recogiendo por ejemplo los gastos financieros que forman parte del capítulo 3 de la clasificación económica de los presupuestos de las entidades locales¹⁸.

A pesar del alcance y detalle de la normativa, la puesta a disposición de la información por parte de los entes locales y su interpretación presenta dificultades. Por lo que respecta a la presente investigación, la información disponible a través del portal web del Ministerio de Hacienda y Función Pública es limitada por tres razones. En primer lugar, la novedad de esta magnitud en la gestión pública a nivel local se traduce en una

¹⁷ Ver Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, sobre la reforma local.

¹⁸ Sí se incluyen en el cálculo del coste efectivo los gastos derivados de los arrendamientos financieros (cuotas netas de intereses) así como los gastos en transferencias corrientes y de capital contenidos en los artículos 48 y 78 de la clasificación económica de los presupuestos de las entidades locales.

limitada cobertura tanto temporal como geográfica¹⁹. En segundo lugar, la información disponible (años 2014 y 2015) no permite identificar los elementos de tendencia y estacionalidad en la evolución de los datos. En tercer lugar, la información relativa a los distintos tipos de gestión no es completa y el cálculo del gasto derivado de la gestión indirecta arroja interrogantes que llaman a la prudencia en la lectura e interpretación de los resultados producidos en este capítulo²⁰. En cuarto lugar, se identifican algunos cambios notables en la información suministrada por algunos municipios entre los años 2014 y 2015 que apuntan a la disparidad de criterios utilizados a la hora de aplicar la metodología del coste efectivo. En este sentido, es preciso señalar que los datos correspondientes al año 2014 fueron elaborados directamente por el Ministerio de Hacienda a partir de los presupuestos ejecutados y no resultaron validados por los ayuntamientos. Finalmente, la metodología del coste efectivo derivada de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, no presenta consenso como herramienta de cálculo del coste efectivo y ha sido objeto de revisión y crítica por la dependencia que presenta de los programas presupuestarios y la ausencia de implantación de una auténtica contabilidad analítica (Robleda, 2015).

La siguiente tabla recoge la información sobre el coste efectivo disponible a la fecha de publicación de este informe correspondiente a los municipios objeto de análisis. Se ha desagregado el gasto directo de la prestación de los servicios públicos en función de si el ente prestador es una sociedad mercantil (gasto directo empresarial) o no (gasto directo medios propios y otros entes dependientes). Los resultados muestran el valor total per capita del coste efectivo de los servicios que presta cada municipio. El coste efectivo resulta desagregado en los principales componentes de gasto.

¹⁹ La información es aún muy reciente y aquella correspondiente al año 2015 o la referida al año 2014 para algunos municipios (Coslada, Las Rozas, Pozuelo o San Sebastián de Los Reyes) ha sido publicada en diciembre de 2016. En algunos casos no se encuentra disponible información para algún municipio en ninguno de los años mencionados (Alcorcón) en otros la información se encuentra publicada sólo para uno de los años (Parla o Getafe).

²⁰ Un ejemplo de estos interrogantes es la circunstancia de que en algunos casos los municipios informan sobre la ausencia de gastos derivados de la gestión indirecta a pesar de que la información disponible sobre los contratos públicos realizados evidencia un escenario distinto.

Tabla II.6. Coste efectivo per capita de la prestación de servicios públicos. Año 2014

Municipio	GASTO DIRECTO (sociedades mercantiles y entidades públicas empresariales)	GASTO DIRECTO MEDIOS PROPIOS Y OTROS ENTES DEPENDIENTES	GASTO INDIRECTO	COSTE EFECTIVO
Alcalá de Henares	58,32	270,64	132,23	460,37
Alcobendas	11,99	957,46	0,58	970,04
Coslada	22,51	433,68	63,58	519,76
Fuenlabrada	56,15	463,36	124,46	643,96
Getafe	0	392,89	0	392,89
Las Rozas	151,7	623,09	22,47	797,26
Leganés	69,7	459,87	0	529,57
Madrid	261,76	491,69	234,36	987,81
Majadahonda	171,13	528,72	146,92	846,77
Móstoles	20,54	368,64	0	389,18
Pozuelo	0	728,08	0	728,08
Rivas-Vaciamadrid	285,57	387,36	0	672,93
San Sebastián de los Reyes	23,6	569,6	95,36	688,56
Torrejón de Ardoz	24,21	563,44	93,07	680,72

Fuente. Base de datos CESEL. Elaboración propia.

De la tabla se deduce que el coste directo (derivado o no de la gestión a través de sociedades mercantiles) representa el mayor porcentaje del coste efectivo, con una aportación muy limitada o en ocasiones inexistente de la prestación realizada a través de alguna de las formas de contratación del sector público. En algún caso se observa cómo a pesar de la existencia de sociedades mercantiles en los municipios éstos no imputan ningún gasto atribuido a la contratación pública, de lo que se desprende la limitación actual de estos datos. También resulta llamativo comprobar que algunos municipios no computan ningún gasto a las formas de gestión indirecta, lo que sabemos que tampoco se corresponde con la realidad.

Tabla II.7. Coste efectivo per capita de la prestación de servicios públicos. Año 2015

Municipio	GASTO DIRECTO (sociedades mercantiles y entidades públicas empresariales)	GASTO DIRECTO MEDIOS PROPIOS Y OTROS ENTES DEPENDIENTES	GASTO INDIRECTO	COSTE EFECTIVO
Alcalá de Henares	56,22	435,85	148,75	640,83
Alcobendas	59,51	893,20	24,59	977,30
Coslada	20,94	489,19	41,80	551,93
Fuenlabrada	50,53	498,84	145,52	694,90
Las Rozas	21,83	492,37	49,66	563,85
Leganés	62,72	552,26	,00	614,98
Madrid	216,29	517,18	337,97	1071,45
Majadahonda	,00	299,60	30,95	330,54
Móstoles	8,53	373,59	,00	382,12
Parla	,00	296,82	,00	296,82
Pozuelo	,00	959,86	,00	959,86
Rivas-Vaciamadrid	237,77	394,06	,00	631,83
San Sebastián de los Reyes	44,47	561,25	133,44	739,16
Torrejón de Ardoz	,00	159,59	,00	159,59

Fuente. Base de datos CESEL. Elaboración propia.

De acuerdo a la información proporcionada por los ayuntamientos, la mayor parte del coste efectivo está representado por los componentes relativos a la gestión directa tanto en 2014 como 2015. El componente del gasto de gestión directa supera el 75% del coste efectivo total como promedio en los municipios considerados. El gasto directo derivado de la prestación de servicios a través de sociedades mercantiles representó en 2014 un 13% que descendió a un 9% en 2015. Finalmente, el gasto derivado de las distintas formas de contratación se mantenido en ambos años en torno al 10%. En algunos casos, los ayuntamientos refieren que no se genera ningún gasto por la gestión indirecta de los servicios públicos.

La evolución en el período considerado evidencia una disminución del coste efectivo para el conjunto de municipios analizados. En términos per capita, la disminución ha sido provocada por una reducción sustancial en los gastos derivados de la gestión directa que pasó de 595,60 euros per capita en 2014 a 569,67 durante 2015. Esta reducción del gasto derivado de la gestión directa se produce tanto cuando la gestión se realizó mediante so-

ciudades mercantiles y entidades públicas empresariales como a través de medios propios de la Administración u otros entes dependientes.

Tabla II.8. Componentes del coste efectivo per capita. (Años 2014-2015)

	2014	2015	Diferencia 2014-2015
GASTO GESTIÓN DIRECTA (sociedades mercantiles y EPE)	89,01	59,91	-29,11
GASTO GESTIÓN DIRECTA	526,59	509,76	-16,83
GASTO GESTIÓN INDIRECTA	70,23	70,21	-0,03
COSTE EFECTIVO	685,77	639,87	-45,90

Fuente. Base de datos CESEL. Elaboración propia.

Por su parte, el gasto indirecto apenas sufrió variaciones en el período 2014-2015. Así, más de la mitad de la reducción del coste efectivo por término medio (63%) se ha derivado de la reducción del gasto en las sociedades mercantiles participadas por los entes locales.

Como se puede apreciar en las tablas II.9 y II.10 donde se agrupan los distintos elementos del coste efectivo correspondiente a las categorías de gestión directa e indirecta, la ubicación de los municipios en cuanto a la combinación entre la gestión directa e indirecta no resulta constante entre los años analizados 2014-2015. Mientras que algunos municipios computan cambios hacia una mayor presencia del gasto derivado de la gestión indirecta (Madrid, Alcalá de Henares, Coslada, Fuenlabrada, Las Rozas, San Sebastián de los Reyes), otros declaran modificaciones hacia un predominio de la gestión directa (Móstoles, Pozuelo, Alcobendas, Coslada, Las Rozas). Finalmente, sólo un reducido número de casos no experimenta cambios en los gastos asociados a los distintos componentes que integran la gestión directa e indirecta (Leganés y Rivas-Vaciamadrid). En términos absolutos, el conjunto de municipios presenta un incremento del porcentaje del gasto asociado a la gestión directa entre los años 2014 y 2015.

Tabla II.9. Información sobre gestión directa e indirecta a partir de la información sobre coste efectivo Año 2014

	GESTIÓN DIRECTA	GESTIÓN INDIRECTA
Torrejón de Ardoz	76%	24%
Getafe	100%	0%
Pozuelo	71%	29%
Fuenlabrada	83%	17%
Móstoles	81%	19%
Madrid	97%	3%
San Sebastián de los Reyes	86%	14%
Majadahonda	86%	14%
Alcobendas	88%	12%
Coslada	100%	0%
Leganés	100%	0%
Alcalá de Henares	100%	0%
Rivas-Vaciamadrid	100%	0%
Las Rozas	100%	0%

Fuente. Base de datos CESEL. Elaboración propia.

Tabla II.10. Información sobre gestión directa e indirecta a partir de la información sobre coste efectivo. Año 2015

	GESTIÓN DIRECTA	GESTIÓN INDIRECTA
Madrid	68%	32%
Rivas-Vaciamadrid	100%	0%
Alcalá de Henares	77%	23%
Fuenlabrada	79%	21%
San Sebastián de los Reyes	82%	18%
Las Rozas	91%	9%
Coslada	92%	8%
Leganés	100%	0%
Majadahonda	91%	9%
Alcobendas	97%	3%
Móstoles	100%	0%
Parla	100%	0%
Pozuelo	100%	0%
Torrejón de Ardoz	100%	0%

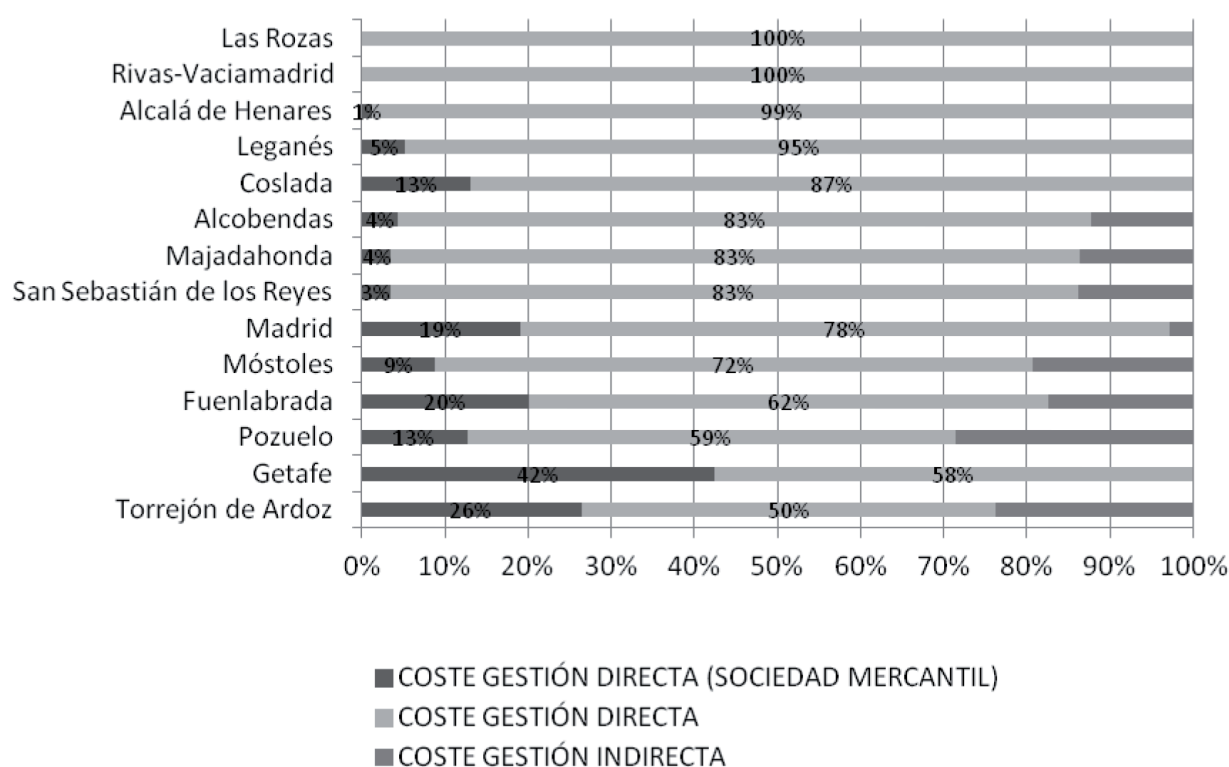
Fuente. Base de datos CESEL. Elaboración propia.

Con relación a la relación entre los componentes del coste efectivo que integran la gestión directa e indirecta, los municipios analizados presentan distintos patrones. Un grupo de municipios concentran la mayor parte del coste efectivo en los gastos derivados de la gestión directa, con exclusión del gasto asociado a sociedades mercantiles y entidades públicas empresariales (Las Rozas, Rivas-Vaciamadrid, Alcalá de Henares o Leganés). En este primer grupo los gastos derivados de la gestión directa representan el 99-100% del coste efectivo. En un segundo grupo de municipios, si bien se concentra el coste de la gestión de los servicios públicos en los gastos derivados de la gestión directa, están presentes los otros componentes del coste asociados a la gestión a través de sociedades mercantiles y entidades públicas empresariales (Leganés, Coslada) y los gastos derivados de la gestión indirecta (Alcobendas, Majadahonda y San Sebastián de los Reyes). En este segundo grupo la información sobre coste efectivo derivado de la gestión directa, con exclusión de sociedades y entidades públicas empresariales, se sitúa en el rango 83%- 95%. Finalmente, un tercer grupo de municipios presentan una contribución más equilibrada entre los distintos componentes del coste efectivo. En este tercer grupo, los municipios presentan un nivel de gasto derivado de la gestión

directa, con exclusión de sociedades y entidades públicas empresariales, entre el 50% y el 78% del coste efectivo.

Esta clasificación de los municipios en función del coste asociado a la gestión directa guarda relación con el análisis de la estructura presupuestaria de los municipios realizado en el capítulo I. De aquel análisis se desprendía la existencia de distintos grupos de municipios en función del presupuesto asignado a las transferencias corrientes. Por un lado, aquellos municipios con un reducido porcentaje del presupuesto destinado a transferencias corrientes (Torrejón de Ardoz) frente a otros en los que el capítulo de transferencias corrientes se situaba en torno al 30% (Alcobendas o Fuenlabrada). En el presente análisis se observa cómo alguno de aquellos municipios con un alto nivel del presupuesto destinado a transferencias corrientes presentan también un mayor porcentaje del coste efectivo en la prestación de los servicios públicos, bien asociado a la gestión indirecta bien a la gestión directa a través de sociedades mercantiles (Alcobendas, Fuenlabrada).

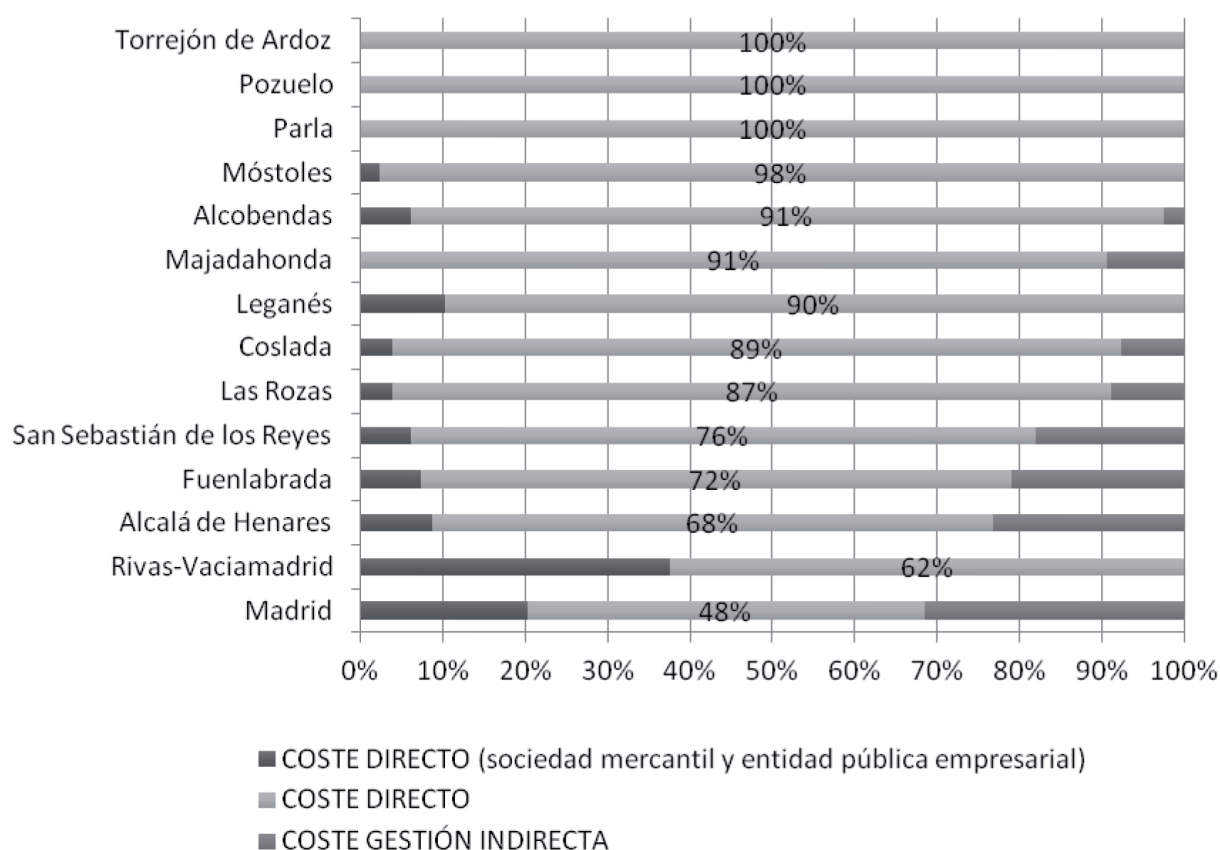
Gráfico II.2. Distribución de los componentes del coste efectivo per capita. (Año 2014)



Fuente. Base de datos CESEL. Elaboración propia.

No obstante lo anterior, los datos para el año 2015 no permiten realizar conclusiones definitivas para los municipios analizados. Algunos de los municipios cambian sus valores sobre coste efectivo, en algún caso de manera significativa (Torrejón de Ardoz), en cuanto al peso relativo de cada uno de los componentes (gestión indirecta, gestión directa, etc.). Nuevamente se presenta un grupo de municipios en los que el coste directo se deriva principalmente de los gastos asociados a la gestión directa, con exclusión de las sociedades mercantiles y las entidades públicas empresariales (Torrejón de Ardoz, Pozuelo, Parla y Móstoles) con valores entre 99%-100%. Un grupo intermedio de municipios en los que el gasto se encuentra distribuido entre los tres componentes pero con un claro predominio del gasto directo con valores entre el 87%-91% (Alcobendas, Majadahonda, Leganés, Coslada, Las Rozas) y finalmente un grupo en el que la gestión directa a través de entes dependientes, con exclusión de sociedades mercantiles y entidades públicas empresariales, se sitúa entre el 48% y el 76%. En este último grupo se observa una mayor presencia del gasto derivado de la gestión indirecta, con alguna excepción (Rivas-Vaciamadrid).

Gráfico II.3. Distribución de los componentes del coste efectivo per capita. (Año 2015)



Fuente. Base de datos CESEL. Elaboración propia.

II.3.2. Componentes de la gestión directa e indirecta del coste efectivo.

En este apartado se analizan los distintos componentes que integran la gestión directa e indirecta del coste efectivo. La utilización del coste efectivo como herramienta de decisión de la gestión pública convierte a los criterios metodológicos utilizados para su cálculo en un elemento clave. Esta metodología parte de dos criterios. De un lado, la agregación de los gastos en función de las distintas formas de gestión directa e indirecta de los servicios públicos. De otro lado, el cálculo en función del tipo de ente que presta el servicio. En los casos en los que se produce la gestión por medios propios o por un ente dependiente, el coste efectivo es el resultado de agregar (i) los gastos de personal, (ii) los gastos corrientes en bienes y servicios, (ii) los gastos derivados de la amortización de inversiones, y (iv) los intereses de las operaciones de arrendamiento financiero. En aquellos casos en los que las entidades dependientes apliquen el plan general de empresa el cálculo del coste efectivo se obtiene a partir de la cuenta de pérdidas y ganancias incluyendo los gastos relativos a (i) aprovisionamientos, (ii) gastos de personal, (iii) otros gastos de explotación y

(iv) amortización del inmovilizado así como cualquier otro gasto no financiero relacionado con la prestación del servicio²¹. Con relación a los casos analizados, las entidades locales y sus organismos autónomos quedan sometidos al régimen de contabilidad pública. Por su parte, la contabilidad de las entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles con participación pública en su capital social es analizada de acuerdo con lo establecido en el Plan General de Contabilidad vigente para las empresas.

Con relación a los gastos indirectos, la Orden HAP/2075/2014 señala, en su artículo 5, que se corresponden con los gastos recogidos en los grupos de programas relativos a la Administración General de las políticas de gasto y serán imputados de manera proporcional al servicio en función de su volumen de gasto.

Si se analiza los distintos elementos del gasto, se observa cómo la categoría predominante es la relativa al gasto corriente, alcanzando el 31% del coste efectivo en 2014 e incrementándose hasta el 36% en el año 2015. En este periodo también tiene lugar una ligera reducción de los gastos de personal asociados a la gestión directa. El resto de los componentes del coste efectivo no sufre a penas variaciones en el período considerado.

²¹ Subdirección General de Estudios y Financiación de Entidades Locales. Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Cuestiones relativas al suministro de información de los costes efectivos de los servicios prestados por las entidades locales. 21 de octubre de 2015.

Tabla II.11. Porcentaje de los componentes del coste efectivo

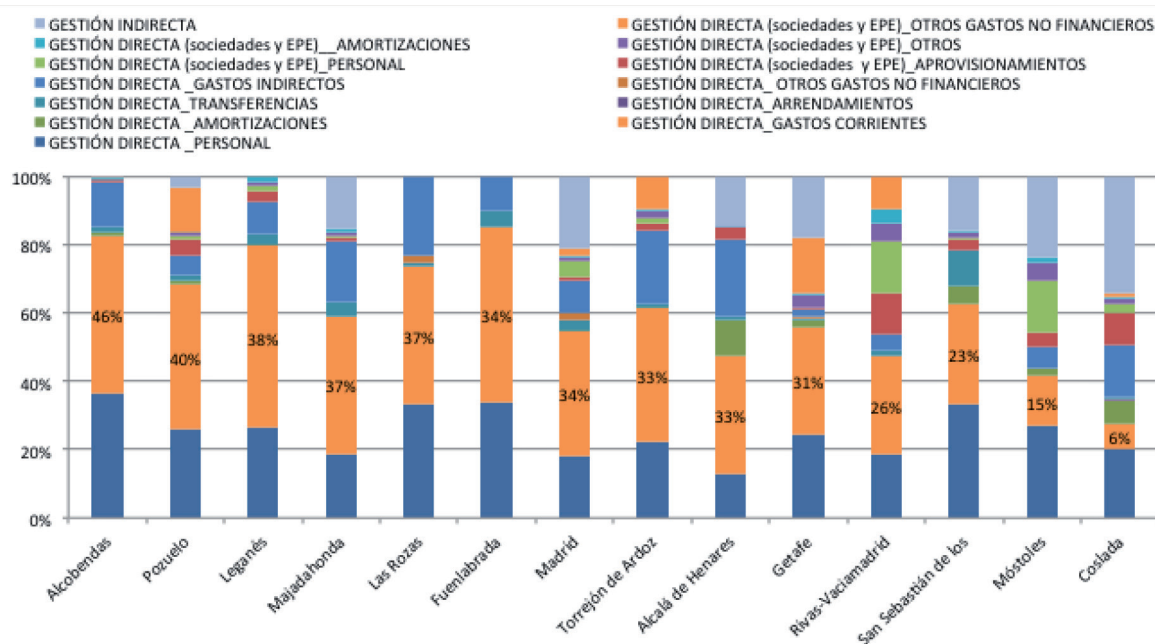
	PROMEDIO 2014	PROMEDIO 2015
GESTIÓN DIRECTA_GASTOS CORRIENTES	31%	36%
GESTIÓN DIRECTA _PERSONAL	22%	20%
GESTIÓN DIRECTA _GASTOS INDIRECTOS	10%	9%
GESTIÓN INDIRECTA	9%	9%
GESTIÓN DIRECTA (sociedades y EPE)_OTROS GASTOS NO FINANCIEROS	3%	1%
GESTIÓN DIRECTA (sociedades y EPE)_PERSONAL	3%	3%
GESTIÓN DIRECTA (sociedades y EPE)_ APROVISIONAMIENTOS	3%	2%
GESTIÓN DIRECTA_TRANSFERENCIAS	2%	2%
GESTIÓN DIRECTA _AMORTIZACIONES	2%	3%
GESTIÓN DIRECTA (sociedades y EPE)_OTROS	1%	1%
GESTIÓN DIRECTA (sociedades y EPE)_AMORTIZACIONES	1%	1%
GESTIÓN DIRECTA_ OTROS GASTOS NO FINANCIEROS	0%	1%
GESTIÓN DIRECTA_ARRENDAMIENTOS	0%	0%

Nota. La referencia a “Sociedades y EPE” se corresponde con la prestación de servicios públicos a partir de sociedades mercantiles y entidades públicas empresariales.

Fuente. Base de datos CESEL. Elaboración propia.

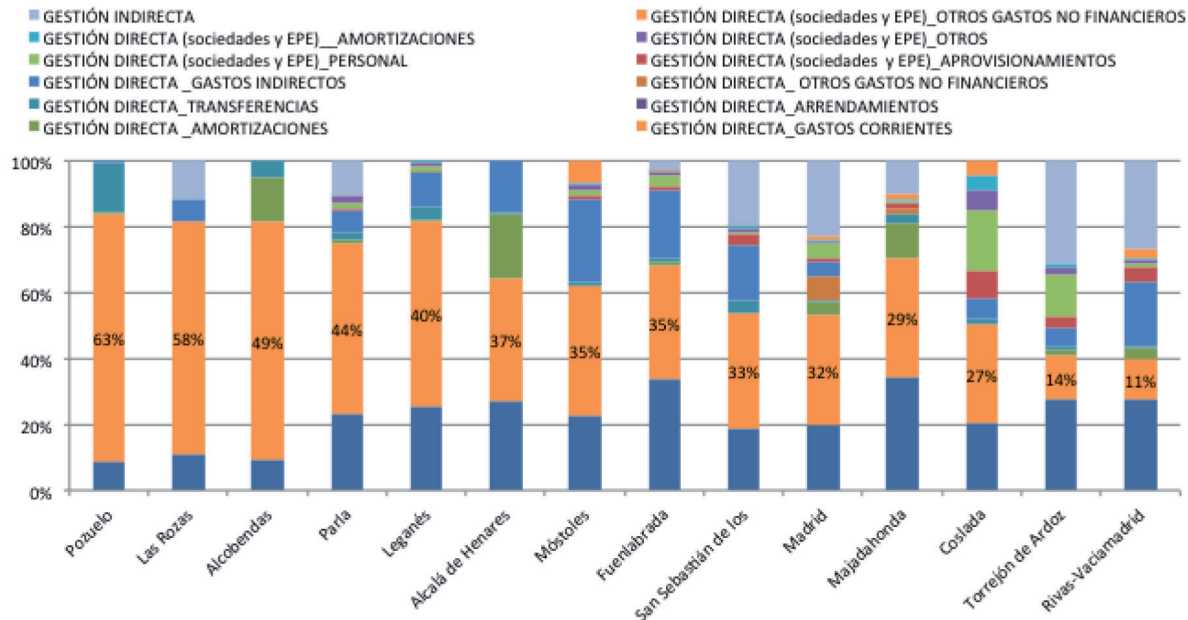
A pesar de que el gasto corriente resulta en ambos años como la categoría más relevante del coste efectivo, los municipios presentan en ocasiones variaciones positivas de veinte o más puntos porcentuales entre 2014 y 2015 (Coslada, Las Rozas, Móstoles y Pozuelo) o en sentido negativo también de considerable magnitud (Torrejón, Rivas-Vaciamadrid). Esta alta volatilidad puede deberse a: a) cuestiones metodológicas sobre cómo computar los diferentes tipos de gasto en unos momentos iniciales de implantación de un sistema complejo que ha generado un alto número de dudas o a b) una variación real de los valores. Esta circunstancia llama a la necesidad de hacer un seguimiento que abarque un mayor número de ejercicios presupuestarios y a la elaboración de series temporales a fin de detectar las variaciones que puedan responder, entre otros factores, a decisiones políticas, causas estacionales o elementos de inercia.

Gráfico II.4. Porcentaje de los componentes del coste efectivo. (Año 2014)



Nota. Ordenados por la categoría mayor (gestión directa_gastos corrientes)
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico II.5. Porcentaje de los componentes del coste efectivo. (Año 2015)

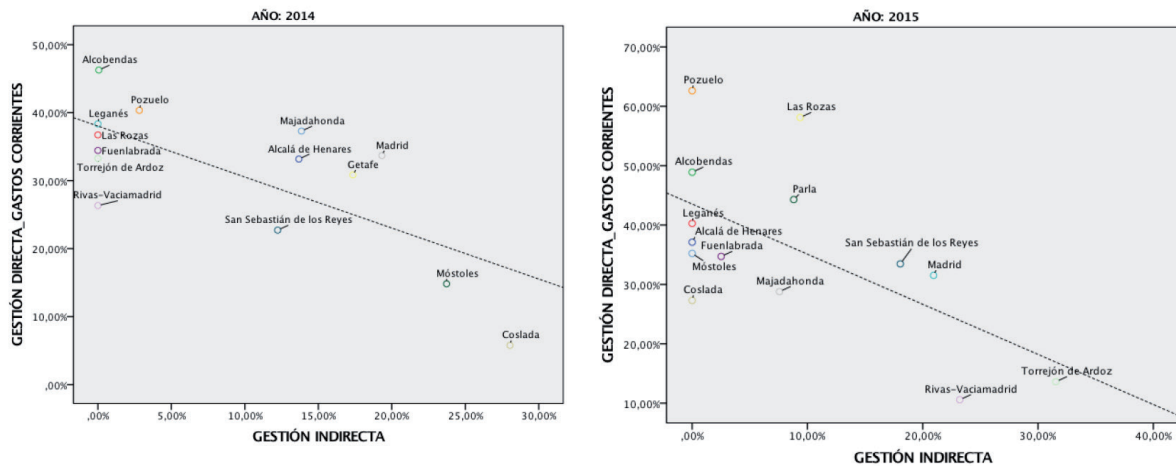


Nota. Ordenados por la categoría mayor (gestión directa_gastos corrientes)
Fuente: Elaboración propia.

Los distintos componentes de gasto presentan en algún caso correlaciones entre sus valores. Es el caso del volumen de gastos corrientes de la gestión directa y el gasto correspon-

dienete a la gestión indirecta. En este sentido, un mayor gasto corriente en la gestión directa está asociado a un menor nivel de gasto derivado de la gestión indirecta en los años analizados.

Gráfico II.6. Relación entre gasto corriente (gestión directa) y gasto derivado de la gestión indirecta.

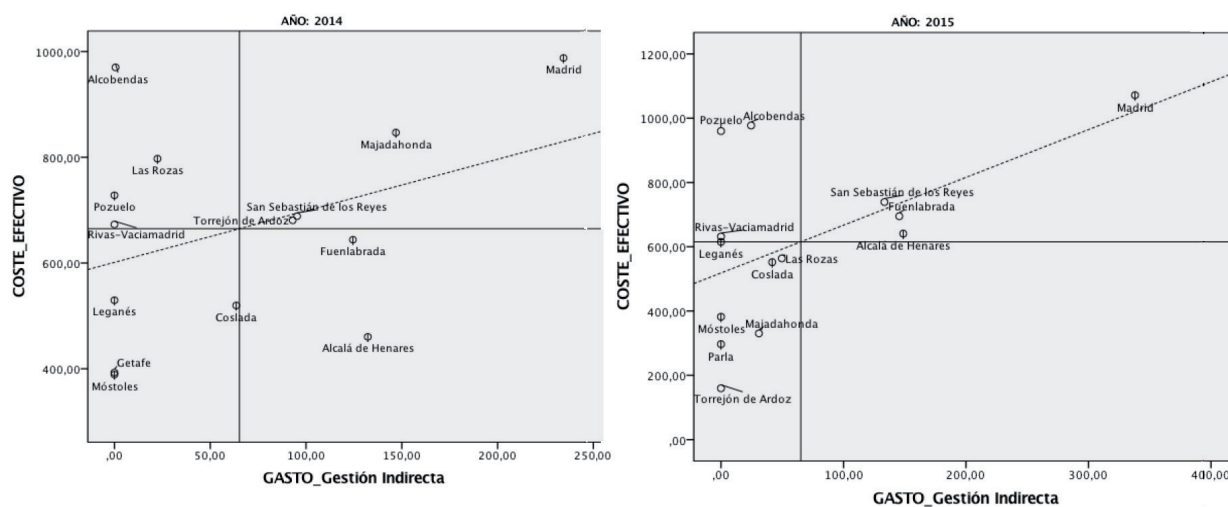


Nota. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste

Como se ha señalado anteriormente, la variación en el período 2014-2015 respecto a los gastos asociados a la gestión indirecta han sido muy limitados. Por tanto, la mayor intensidad de la relación entre estos dos componentes del coste efectivo parece depender más de la evolución de la gestión directa. En este caso concreto, la evolución más significativa ha sido el notable incremento de los gastos corrientes de la gestión directa.

En segundo lugar, la relación entre el gasto derivado de la gestión indirecta y el coste efectivo presenta un signo positivo. Los municipios con un mayor coste efectivo por habitante en la prestación de los servicios públicos son también los municipios dónde el componente relativo al gasto por la gestión indirecta del servicio es mayor. Los resultados a partir de la información disponible para los ejercicios 2014-2015 no permiten concluir que la externalización de la prestación de los servicios públicos genera necesariamente un menor coste efectivo.

Gráfico II.7. Relación coste efectivo y gasto en servicios prestados por gestión indirecta

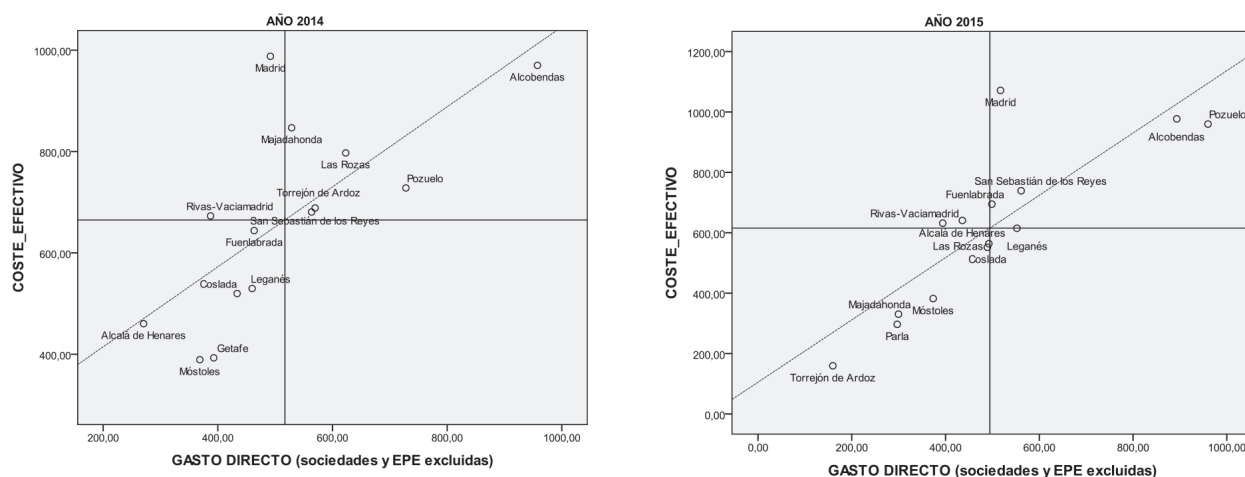


Nota. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste

No obstante lo anterior, la distribución de los municipios en los anteriores gráficos muestra una relación débil entre ambos componentes. En el año 2015, algunos de los municipios con un nivel de gasto derivado de la gestión indirecta inferior a la media presentaron niveles de coste efectivo superiores e inferiores a los valores medios. Este escenario es similar al que resultó en el año 2014 tanto en niveles inferiores como superiores a la media del coste efectivo. El peso limitado del gasto derivado de la gestión indirecta en el coste efectivo puede explicar esta debilidad en la relación entre coste efectivo y gasto de gestión indirecta. Si bien la relación entre gasto indirecto y coste efectivo parece fortalecerse en el año 2015.

Una mayor sensibilidad en el comportamiento del coste efectivo se produce con ocasión de las variaciones del gasto derivado de la gestión directa, excluyendo en este caso aquél derivado de la gestión a través de sociedades mercantiles y entidades públicas empresariales.

Gráfico II.8. Relación coste efectivo y gasto en servicios prestados por gestión directa



Nota. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste

En este caso, el coste efectivo se muestra asociado a los niveles de gasto de la gestión directa. Este resultado confirma la mayor dependencia del coste efectivo de los niveles de gasto derivados de la gestión directa frente a la gestión indirecta.

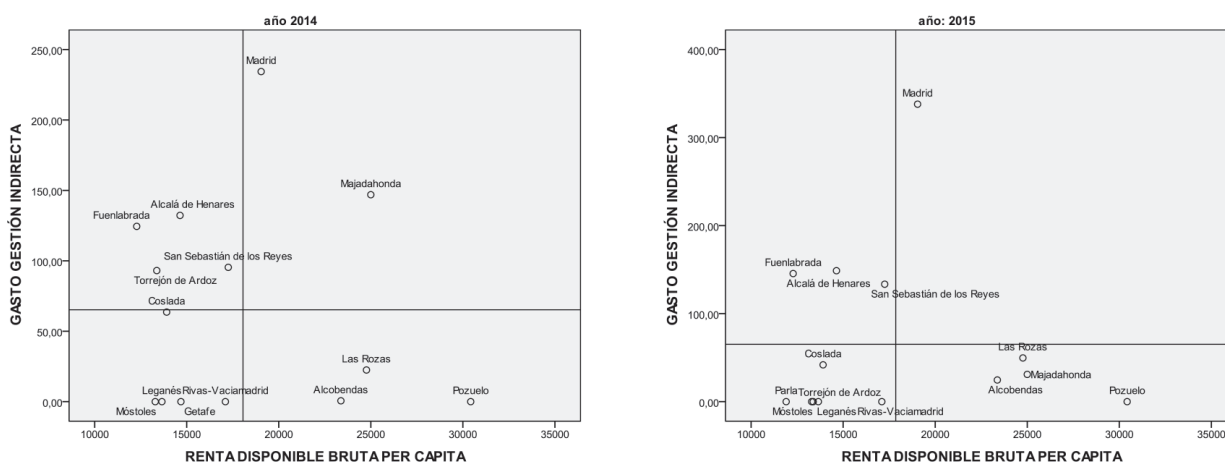
II.3.3. Coste efectivo y características socioeconómicas de los municipios.

El análisis de los presupuestos locales ha identificado diversas tendencias de gasto asociadas a los niveles de renta bruta disponible de los municipios. En este sentido, los mayores niveles de gasto presupuestario per capita anuales se localizaban en aquellos municipios con un mayor nivel de renta bruta disponible.

El nivel de renta puede generar una distinta estructura de preferencias con relación a la prestación de servicios públicos. Así, las rentas altas podrían presentar una preferencia por la reducción de la prestación de servicios públicos a través de la gestión directa por dos motivos. En primer lugar, los grupos de individuos con renta alta pueden acudir al mercado para la libre elección del proveedor de servicios. En segundo lugar, el grupo de rentas altas preferiría un menor nivel impositivo sin merma de sus posibilidades de obtener el servicio a través del mercado. Adicionalmente, las preferencias de los ejecutivos locales hacia una mayor racionalización y estabilidad presupuestaria en la línea de las recientes reformas en el ámbito local puede llevar a optar por la gestión indirecta. En consecuencia, en aquellos municipios con un mayor grupo de rentas altas se podría esperar un mayor recurso a la provisión de servicios a partir de alguna modalidad de gestión indirecta.

Con relación a la mayor o menor preferencia por la externalización en función de los niveles de renta bruta disponible, los siguientes gráficos analizan la relación entre ésta y los niveles de gasto derivados de la gestión indirecta.

Gráfico II.9. Relación gasto de la gestión indirecta y renta bruta disponible municipal



Nota. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste

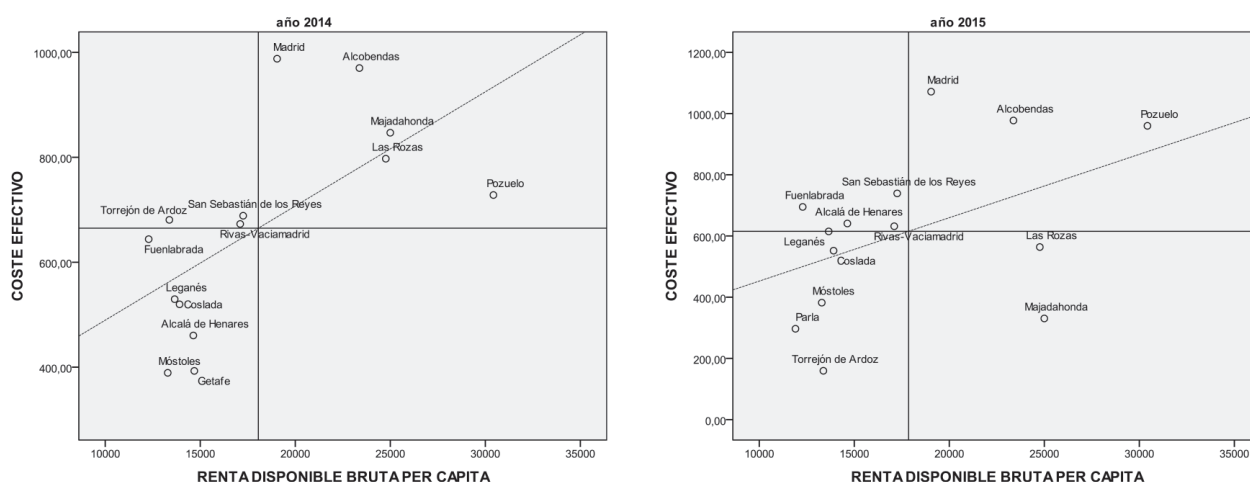
Los resultados no muestran un patrón de relación entre ambas magnitudes. Los municipios aparecen dispersos en los distintos cuadrantes que se derivan de la combinación de los niveles altos y bajos de renta bruta disponible con el gasto derivado de la gestión indirecta. Así nos encontramos casos en los que una renta bruta disponible alta se corresponde tanto con municipios que presentan un bajo nivel de gastos por gestión indirecta como con municipios con un volumen de gastos superior a la media. Este escenario se reproduce para los municipios con bajo nivel de renta bruta disponible y de manera estable en los dos años considerados. Es decir, la opción municipal por la gestión indirecta no parece depender de la renta bruta disponible. Según la información disponible sobre coste efectivo, encontramos índices de externalización altos (en términos relativos) tanto en municipios con rentas altas como en aquellos con rentas bajas. Y, de la misma manera, entre los casos de bajos índices de externalización, se encuentran municipios de muy distinto nivel de renta.

Por el contrario, sí se aprecia una relación más definida entre el nivel de renta bruta disponible municipal y el de coste efectivo. Si bien, los resultados son más nítidos y muestran una correlación más intensa en el año 2014 respecto a 2015 (II.10)²². Es decir, los municipios con rentas más altas son también los que presentan unas cifras más altas de coste efectivo en el año 2014. En 2015, sin embargo, existen casos en los que los municipios

²² La correlación entre los valores no resulta significativa estadísticamente en el año 2015.

de mayor renta presenta tanto un nivel alto (Pozuelo, Majadahonda) como bajo de coste efectivo (Las Rozas y Majadahonda). Este resultado guarda también relación con la mayor sensibilidad que presenta el coste efectivo a las alteraciones de los gastos que se derivan de la gestión directa. Una reducción del gasto derivado de la gestión directa tiene un efecto multiplicador sobre el coste efectivo dada el predominio de este componente. Así, en los casos mencionados la evolución está marcada fundamentalmente por una reducción notable de los gastos derivados de la gestión directa entre 2014 y 2015.

Gráfico II.10. Relación coste efectivo y renta bruta disponible municipal



Nota. Las líneas continuas representan las medias para ambas variables. La línea de trazos representa el ajuste

Adicionalmente y como se ha señalado anteriormente, el nivel de renta bruta disponible no parece relacionado con la morfología del sector público a nivel local, de manera que la mayor renta bruta disponible no está asociada con el predominio de entes dependientes de naturaleza mercantil o con un mayor protagonismo de la gestión indirecta. De esta manera, los niveles de renta bruta disponible no parecen incidir en la elección de la gestión. No obstante estos resultados, las cautelas derivadas del reducido nivel de este componente en las bases de datos del Ministerio sobre coste efectivo aconsejan cierta prudencia en la interpretación de los resultados y la necesidad de ampliar la muestra de municipios seleccionados para confirmar las tendencias que se apuntan en el presente informe.

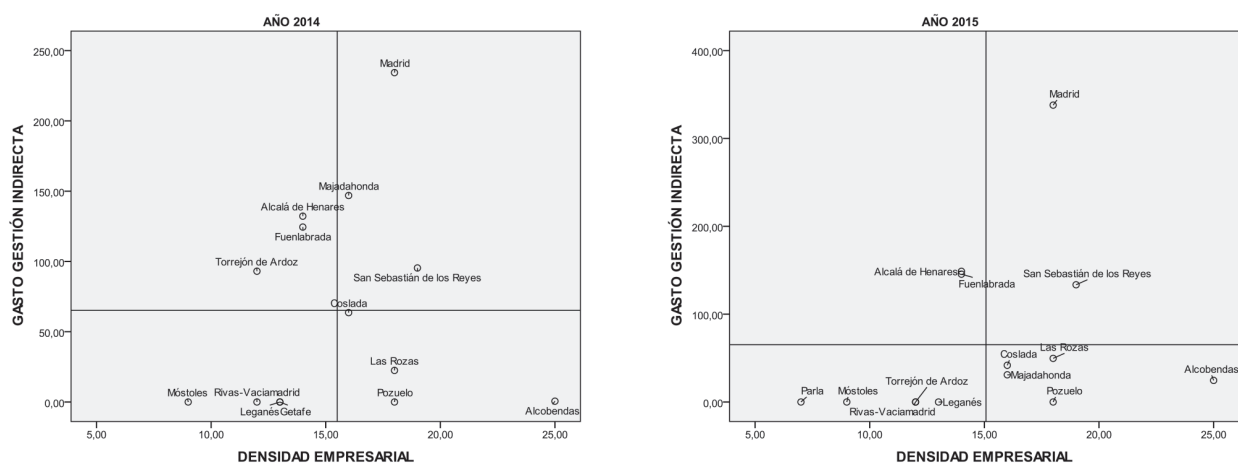
A fin de completar estos resultados y dentro del análisis de los factores socioeconómicos, otra de las variables que podría arrojar luz sobre la elección entre las distintas formas de gestión de los servicios públicos es la densidad del tejido empresarial de los municipios. Esta posible influencia obedecería a distintas razones. En primer lugar, una mayor densidad empresarial puede generar un mayor incentivo a la externalización de los servicios públicos. Adicionalmente, la competencia puede repercutir en una presión a la baja sobre

los precios de licitación generándose así un incentivo para la externalización o gestión indirecta del servicio. En esta hipótesis subyace la asunción del carácter local que tiene la contratación pública. Si bien se puede objetar que este planteamiento no refleja completamente las dinámicas que se generan en un libre mercado donde las empresas no se limitan geográficamente en la oferta de sus servicios y producción de bienes. No obstante lo anterior, se puede mantener que el nivel de información y conocimiento del ámbito local incrementaría su capacidad de acceso a la contratación pública.

En segundo lugar, un mayor densidad empresarial puede, a su vez, suponer un menor coste en la prestación del servicio, tanto en los casos de gestión directa como indirecta, debido a diversos mecanismos: mayor control de los costes generados por la mayor competencia, posibilidad de fragmentar el servicio en gestión directa e indirecta, aprovechamiento de la transferencia de conocimiento, especialmente técnico, entre el sector público y privado.

Con el fin de testar los anteriores argumentos, los gráficos II.11 y II.12 usan una medida de la densidad empresarial a partir del número de empresas con al menos 10 trabajadores por 1.000 habitantes en el término municipal. La dispersión de los datos no permite concluir que exista algún patrón en la relación entre la mayor o menor presencia de empresas en el municipio y la opción por la gestión indirecta.

Gráfico II.11. Relación entre tejido empresarial y gasto gestión indirecta

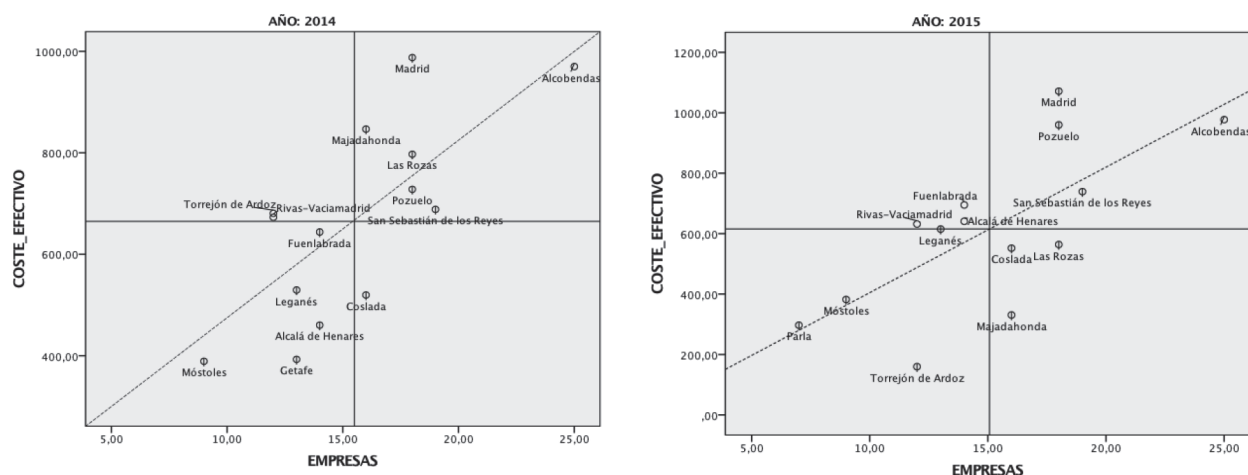


A pesar del cambio en la ubicación de los municipios en el período de tiempo considerado, se mantiene una dispersión de los puntos que representan a los distintos municipios que no permiten trazar ninguna relación, sucediéndose municipios con una alta densidad empresarial tanto con valores superiores como inferiores a la media del gasto derivado de la gestión directa.

Sin embargo y como ocurre con el caso de la relación entre el nivel de renta y el coste efectivo, también se observa una relación positiva entre la mayor densidad empresarial y

un mayor coste efectivo, al menos en el año 2014. En este año se observa cómo aquellos municipios con mayor densidad empresarial son también los que presentan un mayor coste efectivo de los servicios.

Gráfico II.12. Relación entre tejido empresarial y coste efectivo



II.3.4. Coste efectivo y experiencia en la gestión municipal

No obstante la importancia de los factores económicos en el tipo de gestión de los servicios, otras variables políticas pueden jugar un papel relevante. Los estudios acerca del impacto de la ideología en la gestión de los servicios públicos se han centrado en los procesos de privatización o externalización sin que los resultados empíricos confirmen el impacto de esta variable (Bel y Fagueda, 2007). Es decir, los procesos de externalización se producen tanto en municipios gobernados por opciones de centro-derecha como en aquellos gobernados por partidos de ideología progresista. A fin de completar el análisis de factores políticos, a continuación se testa el impacto que puede tener la mayor o menor estabilidad de los ejecutivos locales.

El conocimiento de la gestión pública permite obtener las herramientas necesarias para gestionar de manera más eficiente los servicios públicos. La posibilidad de revisar los términos contractuales en la gestión indirecta o el mayor conocimiento de los medios disponibles para la gestión directa son circunstancias, entre otras, que se pueden vincular a una mayor eficiencia y menor coste efectivo²³.

²³ En la muestra utilizada en el Informecinco de los municipios presentan una continuidad de los equipos de gobierno en las dos ultimas legislaturas: Fuenlabrada (PSOE), Alcobendas, Pozuelo y Majadahonda (PP), Rivas-Vaciamadrid (IU)

Tabla II.12. Coste efectivo per capita y experiencia de los ejecutivos locales (año 2014)

EXPERIENCIA	GASTO GESTIÓN DIRECTA (sociedades mercantiles y EPE)	GASTO GESTIÓN DIRECTA	GASTO GESTIÓN INDIRECTA	COSTE EFECTIVO
INESTABILIDAD EJECUTIVO	47,88	430,9	79,06	557,85
ESTABILIDAD EJECUTIVO	69,56	609,1	40,21	718,88

Tabla II.13. Coste efectivo per capita y experiencia de los ejecutivos locales (año 2015)

EXPERIENCIA	GASTO GESTIÓN DIRECTA (sociedades mercantiles y EPE)	GASTO GESTIÓN DIRECTA	GASTO GESTIÓN INDIRECTA	COSTE EFECTIVO
INESTABILIDAD EJECUTIVO	70,26	463,72	71,23	605,12
ESTABILIDAD EJECUTIVO	104,96	612,99	54,39	772,35

Los resultados apuntan a que la experiencia en el gobierno local se corresponde con municipios en los que el coste efectivo es mayor. Esta circunstancia está asociada al componente relativo a los gastos de la gestión directa. Aquellos municipios con mayor estabilidad de los ejecutivos son también aquellos en los que el promedio del gasto derivado de la gestión indirecta es menor. Este último resultado apunta a que el recurso a la externalización de la gestión del servicio público es menor en este grupo de municipios. De otro lado, el gasto derivado de la gestión directa a través de sociedades mercantiles es superior en el caso de los municipios con mayor estabilidad en sus ejecutivos.

La inclusión en el análisis del nivel de renta bruta disponible municipal no parece alterar significativamente estos resultados, reforzando la asociación referida entre permanencia de los ejecutivos y mayor coste efectivo en la prestación de los servicios públicos.

Tabla II.14. Coste efectivo, renta bruta disponible y experiencia de los ejecutivos locales

EXPERIENCIA	RENTA (agrupado)	GASTO GESTIÓN DIRECTA (sociedades mercantiles y EPE)	GASTO GESTIÓN DIRECTA	GASTO GESTIÓN INDIRECTA	COSTE EFECTIVO
INESTABILIDAD EJECUTIVO	<= 13910	25,5	410,8	22,1	458,3
	13911- 19043	94,4	462,7	154,6	711,6
	>19044	86,8	557,7	36,1	680,6
ESTABILIDAD EJECUTIVO	<= 13910	53,3	481,1	135,0	669,4
	13911- 19043	261,7	390,7	0,0	652,4
	>19044	40,4	727,8	33,8	802,1

II.3.5. Coste efectivo y áreas de políticas

En este apartado, el análisis se dirige al estudio del coste efectivo en distintas áreas políticas que se corresponden con las competencias propias y obligatorias de los ayuntamientos. A tal fin se ha realizado una agrupación de los distintos servicios en áreas temáticas en correspondencia con la clasificación realizada en el capítulo I y relativa a los grupos de gastos presupuestarios.

Tabla II. 15. Áreas políticas y agrupación de servicios

Programa presupuestario	Descripción	Área política
160, 161, 1621, 163, 171/170P, 1623, 1622, 1721/170P, 171/170P, 1622, 1721/170P, 165	Recogida de residuos, Limpieza viaria. Abastecimiento domiciliario de agua potable. Alcantarillado. Parque público. Tratamiento de residuos. Medio ambiente urbano. Medio ambiente urbano: Parques y jardines públicos. Medio ambiente urbano: Gestión de los residuos sólidos urbanos. Protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. Evacuación y tratamiento de aguas residuales. Alumbrado público. Abastecimiento domiciliario de agua potable.	MEDIO AMBIENTE
325/320P, 321/322/320P, 323/324/320P, 491/492	Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria., Cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. Conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial. Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.	EDUCACIÓN
231	Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.	ATENCIÓN SOCIAL
4311/430P, 4312/430P, 4313/430P	Ferias, Abastos, mercados, lonjas. Comercio ambulante.	ACTIVIDAD ECONÓMICA
1521/150P, 1522/150P	Conservación y rehabilitación de la edificación. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera.	VIVIENDA
151/150P, 1531/150P, 1532/150P	Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Acceso a los núcleos de población. Pavimentación de las vías públicas.	URBANISMO

Fuente: Tabla elaborada a partir de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre.

Las siguientes tablas describen las características del coste efectivo per capita a partir de los valores medios, mínimos y máximos que una selección de políticas²⁴ presenta en los municipios analizados. Los estadísticos están calculados a partir de la agrupación de servicios que integran cada una de las áreas políticas analizadas.

²⁴ La selección de estos ámbitos de acción municipal se corresponde con las políticas en las que trabaja actualmente el Informe de Políticas Públicas.

Tabla II. 16. Coste efectivo y componentes por tipo de política (año 2014)

POLÍTICA		COSTE EFECTIVO	GASTO GESTIÓN DIRECTA	GASTO GESTIÓN INDIRECTA
ACTIVIDAD ECONÓMICA	Mínimo	0,0	0,0	0,0
	Máximo	5,7	5,7	0,0
	Desviación estándar	1,6	1,6	0,0
	Media	1,1	1,1	0,0
ATENCIÓN SOCIAL	Mínimo	0,8	0,8	0,0
	Máximo	99,1	56,8	71,0
	Desviación estándar	22,9	14,8	18,9
	Media	37,3	31,9	5,4
EDUCACIÓN	Mínimo	8,7	8,7	0,0
	Máximo	174,0	174,0	26,2
	Desviación estándar	37,7	38,7	7,1
	Media	84,0	81,6	2,4
MEDIO AMBIENTE	Mínimo	83,5	52,2	0,0
	Máximo	301,8	291,0	124,4
	Desviación estándar	52,0	63,1	48,2
	Media	157,6	128,7	28,9
URBANISMO E INFRAESTRUCTURAS	Mínimo	12,5	12,5	0,0
	Máximo	106,7	79,0	52,9
	Desviación estándar	29,1	23,0	14,1
	Media	42,8	39,0	3,8
VIVIENDA	Mínimo	0,0	0,0	0,0
	Máximo	181,6	181,6	7,9
	Desviación estándar	54,5	54,7	2,1
	Media	45,4	44,8	0,6

El área de medio ambiente es la que representa un mayor coste efectivo entre las políticas analizadas. Tanto el promedio como los niveles máximos que llega a alcanzar en los municipios analizados (157 y 301 euros per capita) contrastan con los valores en que se sitúan el resto de políticas. La segunda política con un mayor coste efectivo es por término medio la relativa a educación (84 euros per capita de coste efectivo en el año 2014). El resto de políticas presentan unos valores muy inferiores respecto a los alcanzados en medio ambiente y educación.

También se observa cómo el componente principal del coste efectivo es, en todos los casos analizados, el gasto derivado de la gestión directa. El gasto derivado de la gestión indirecta sólo representa valores superiores al 10% del coste efectivo en las áreas de medio ambiente (18%) y atención social (14%). Desde la perspectiva del coste efectivo estos serían por tanto los sectores que presentan un mayor nivel de externalización.

Estos resultados se mantienen estables en el año 2015. En la comparación entre 2014 y 2015, destaca la significativa reducción que se produce precisamente en el coste efectivo por término medio en el área de medio ambiente, a diferencia de lo que ocurre en atención social y educación donde se observa un incremento del coste efectivo. En estos últimos casos se produce nuevamente un incremento del gasto derivado de la gestión directa combinado con una reducción del gasto en gestión indirecta (educación) y un ligero aumento de la misma (atención social). En materia de medio ambiente es donde los cambios resultan de mayor entidad y están asociados a un incremento del gasto en gestión indirecta y una reducción del gasto derivado de la gestión directa.

Tabla II. 17. Coste efectivo y componentes por tipo de política (año 2015)

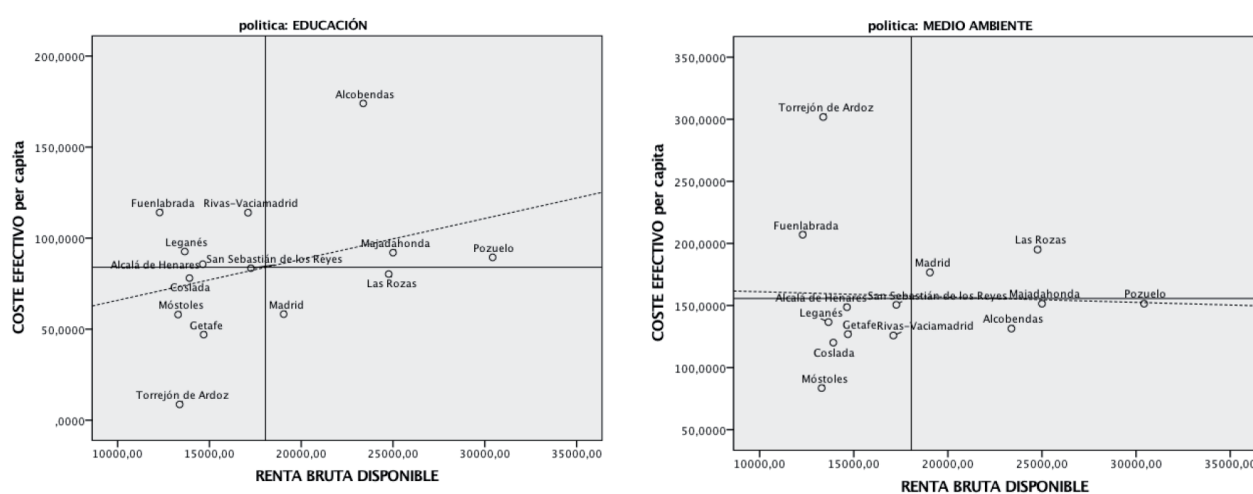
POLÍTICA		COSTE EFECTIVO	GASTO GESTIÓN DIRECTA	GASTO GESTIÓN INDIRECTA
ACTIVIDAD ECONÓMICA	Mínimo	0,0	0,0	0,0
	Máximo	10,9	4,1	10,0
	Desviación estándar	3,0	1,2	2,7
	Media	1,4	0,7	0,7
ATENCIÓN SOCIAL	Mínimo	5,2	5,2	0,0
	Máximo	119,2	71,3	71,1
	Desviación estándar	28,1	17,8	19,0
	Media	41,3	35,7	5,6
EDUCACIÓN	Mínimo	6,4	6,4	0,0
	Máximo	216,1	216,1	11,0
	Desviación estándar	58,6	58,9	2,9
	Media	85,9	85,1	0,8
MEDIO AMBIENTE	Mínimo	65,8	28,4	0,0
	Máximo	220,9	220,9	141,2
	Desviación estándar	47,4	49,8	58,0
	Media	137,9	101,9	36,0
URBANISMO E INFRAESTRUCTURAS	Mínimo	0,0	0,0	0,0
	Máximo	140,0	140,0	3,7
	Desviación estándar	39,0	38,8	1,0
	Media	43,1	42,9	0,3
VIVIENDA	Mínimo	0,0	0,0	0,0
	Máximo	88,8	88,8	0,0
	Desviación estándar	25,8	25,8	0,0
	Media	24,2	24,2	0,0

Estos resultados confirman la mayor sensibilidad en la evolución del coste efectivo a las variaciones del gasto de la gestión directa y no tanto de la gestión indirecta. La dificultad a la hora de establecer un patrón en la relación entre coste y los dos tipos de gestión, directa e indirecta, se deriva de la ausencia de correlación entre gestión directa e indirecta. No siempre una reducción del gasto derivado de la gestión directa está asociado a un incremento de la gestión indirecta y viceversa. El gasto en gestión indirecta permanece estable

o con mínimas variaciones negativas en las políticas analizadas, salvo el caso de la política medioambiental. En ésta, el escenario sí puede ser descrito como la combinación de una reducción del gasto derivado de la gestión directa y el incremento del gasto en la gestión indirecta.

Con relación al impacto de las variables sociodemográficas, el capítulo I y el análisis precedente identificaban la relación entre gasto y coste efectivo con los niveles de renta bruta disponible. Esta relación que se experimenta en términos generales guarda una distinta intensidad en función del área política considerada.

Gráfico II.13. Relación entre renta bruta disponible municipal y coste efectivo en educación y medio ambiente

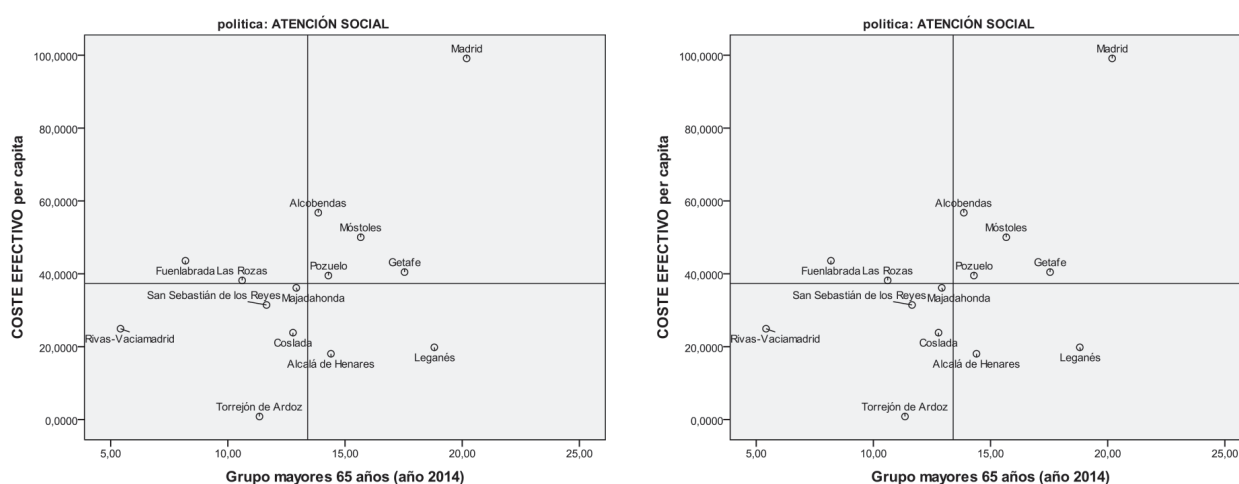


Incluso en alguna área política como es el caso de medio ambiente la relación entre el nivel de renta bruta disponible municipal y el coste eficiente no es significativa. Los mayores niveles de gasto presupuestado en medio ambiente y que se correspondían con los municipios de mayor renta bruta disponible no presentan mayores niveles de coste efectivo en la política medioambiental. Los reducidos niveles de gasto derivado de la gestión indirecta, aún en la política medioambiental, no permiten concluir de manera definitiva que el menor coste efectivo se deriva de una gestión más eficaz a través de la externalización de los servicios medioambientales. En este sentido, se presentan dos modelos con un nivel de coste efectivo reducido con relación a su nivel de renta y de presupuesto destinado a medioambiente. Un modelo de alta externalización (Madrid) frente otro de gestión directa (Pozuelo y Majadahonda). Incluso en algún caso la alta externalización del servicio se corresponde con un nivel de coste efectivo superior a la media (Fuenlabrada). No obstante lo anterior, este escenario no se corresponde totalmente con los resultados del análisis del capítulo de política medioambiental de este informe. En efecto, en materia de gestión medioambiental se desprende que el nivel de externalización en los servicios

nucleares de esta política (limpieza viaria, recogida de residuos y mantenimiento de parques y jardines) presenta un nivel de externalización superior del que se deriva del análisis del coste efectivo.

El impacto de los factores socioeconómicos puede no ser lineal o depender de distintas variables en función del área política. Así por ejemplo, la estructura demográfica de los municipios puede afectar al nivel de coste efectivo en el caso de la política de atención social.

Gráfico II.14. Relación entre renta bruta disponible municipal y coste efectivo en educación y medio ambiente



Los resultados por municipios no muestran una relación significativa entre el mayor peso del grupo de individuos mayores de 65 años y el coste efectivo en materia de atención social. La ausencia de relación entre el nivel de coste efectivo per capita y la mayor o menor presencia del grupo de edad de 65 o más años se mantiene cuando se considera el porcentaje de pensionistas residentes en los municipios. Finalmente, tampoco el tipo de gestión, directa e indirecta, aparece relacionada con estos indicadores de la estructura demográfica de los municipios.

A pesar de las ventajas que presenta el análisis de la gestión de los servicios públicos a través del coste efectivo, uno de los obstáculos que puede presentar para la evaluación de la gestión municipal es que se trata de una magnitud cuya interpretación no se puede realizar plenamente prescindiendo de las características socioeconómicas de los municipios (población, extensión del término municipal, entre otros). En otras palabras, el coste efectivo no da cuenta del número de personas que reciben los servicios o del tipo de bienes que se generan con la gestión municipal. Se hace preciso, por tanto, en futuros informes incorporar información que tenga en cuenta estos aspectos de realización de la prestación de servicios públicos. En este sentido, la incorporación de las denominadas “unidades físi-

cas de referencia”²⁵ permitirían acercarse a un coste unitario en la prestación del servicio y así disponer de una medida de mayor alcance comparativo. Las “unidades físicas de referencia” son utilizadas para la imputación de los gastos derivados de las distintas formas de gestión de los servicios públicos.

II. 4. Gestión indirecta de los servicios y contratación pública

La actividad económica del Estado y la forma de prestación de los servicios públicos puede ser evaluada desde distintas perspectivas. De un lado, el análisis se puede dirigir a evaluar los procesos de externalización de la gestión de servicios públicos tanto respecto de sus causas como de sus efectos. Con relación a esto último, este capítulo ha analizado el impacto de la gestión indirecta en el coste efectivo y sus componentes. De otro lado y desde una perspectiva sistémica, la contratación pública es también examinada por los efectos que puede producir en el funcionamiento competitivo de los mercados.

En opinión de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) “*El sector público en España debe autoimponerse una contratación pública cada vez más transparente, pro-competitiva y económicamente eficiente, en beneficio de los ciudadanos, de las empresas y de las propias Administraciones Públicas*”. La CNMC también señala que los órganos de contratación pública “no realizan sino marginalmente evaluaciones en términos de eficiencia económica del conjunto de decisiones que toman a lo largo del proceso de aprovisionamiento público”. En este planteamiento, la eficiencia económica está directamente asociada a la existencia o no de competencia en los mercados. Así en el análisis de la contratación pública realizado en 2015, la CNMC indica que “cuando en vez de recurrir a una licitación pública las administraciones públicas optan por otros instrumentos admitidos por la normativa, como una encomienda de gestión o un convenio, deben valorarse las ineficiencias económicas debida a la ausencia de competencia, propia de estas figuras”²⁶.

La contratación pública de los entes locales ha sido una cuestión tradicionalmente asociada a decisiones de política fiscal. La contratación por los entes locales de terceros para la prestación de servicios se espera en aquellos ámbitos con mayor presión financiera que deciden mantener la calidad del servicio reduciendo el coste mediante la provisión por terceros. De esta manera se sirven los intereses tanto de los receptores del servicio como de los contribuyentes (Miranda, 1994). Sin embargo, las pruebas empíricas no arrojan resultados concluyentes que apoyen este planteamiento a partir

²⁵ La fuente de obtención de estos parámetros es la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales (EIEL).

²⁶ PRO/CNMC/001/15: Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) 5/02/2015.

de distintas medidas de presión fiscal (ratio entre carga impositiva y renta municipal, límites presupuestarios de las entidades locales o volumen de las transferencias entre administraciones) (Boyne 1998).

Finalmente, la demanda de servicios por los ciudadanos es otro factor que puede explicar las decisiones sobre contratación de los entes locales. En este sentido se ha considerado que los municipios que presentan un mayor nivel de renta optan con mayor probabilidad por la externalización de los servicios por las preferencias de los individuos con rentas superiores por la reducción de la carga impositiva (Hirsch, 1995, Greene, 1996). En definitiva, el conjunto de factores que se encuentran detrás de la decisión de externalizar la prestación de servicios es sensible al contexto geográfico y temporal. Los estudios realizados presentan una evidencia empírica cambiante acerca del impacto de factores que, en general, se agrupan en económicos (restricciones fiscales, economías de escala, estructura de los mercados) y políticos (ideología, características de los procesos de decisión y de los actores políticos, influencia de grupos de interés entre otros) (Bel & Fagueda, 2009). Finalmente, la variabilidad del grado de influencia de los factores señalados también está motivada por la distinta intensidad que pueden presentar en función del tipo de política.

A fin de capturar esta última dimensión, el siguiente análisis recoge el efecto que pueden tener los factores económicos y políticos que se derivan de los distintos contextos locales con las características que presenta la gestión indirecta de los servicios públicos. El análisis se ha realizado teniendo en cuenta dos dimensiones de la contratación pública. Una dimensión formal está relacionada con los diferentes negocios jurídicos por las que prestan los servicios públicos (concesión, concierto, gestión interesada, empresa de economía mixta). Una segunda dimensión de tipo sustantivo está relacionada con la relación entre el titular de la competencia y el gestor del servicio (precio, duración del contrato, entre otros factores). La información ha sido obtenida del portal web, sección “perfil del contratante”, de los distintos municipios.

A partir de los distintas características de la contratación pública en las dimensiones referidas el presente análisis avanza en la elaboración de un índice de externalización de la gestión local de los servicios públicos.

II. 4. 1. Cobertura del análisis y características de la contratación pública

El análisis de la gestión indirecta se ha realizado a partir de una muestra de 116 contratos centrados fundamentalmente en dos de las políticas más relevantes en la gestión de los servicios públicos por los entes locales: mayores y medio ambiente. El período de tiempo que cubre esta selección de casos son los años 2015-2016. La revisión de los con-

tratos ha permitido elaborar una base de datos con información relativa al precio, duración, sistema de prórrogas, importancia de los distintos criterios de adjudicación y tipo de contratación, entre otros criterios.

Tabla II.18. Muestra de los contratos analizados

	Contratos totales 2015- 2016	Contratos en el área de mayores	Porcentaje sobre el total del periodo	Contratos en el área de Medio Ambiente	Porcentaje sobre el total del periodo
Alcorcón	80	8	10,00	5	6,25
Rivas	176	6	3,41	3	1,70
Alcalá	33	1	3,03	0	0,00
Alcobendas	87	9	10,34	4	4,60
Coslada	58	4	6,90	0	0,00
Fuenlabrada	190	8	4,21	5	2,63
Getafe	84	5	5,95	2	2,38
Leganés	37	3	8,11	0	0,00
Madrid	1900	68	3,58	5	0,26
Majadahonda	63	3	4,76	1	1,59
Móstoles	60	5	8,33	0	0,00
Parla	49	1	2,04	0	0,00
Pozuelo	160	6	3,75	0	0,00
Las Rozas	165	4	2,42	0	0,00
San Sebastián	69	2	2,90	0	0,00
Torrejón	80	8	10,00	0	0,00
TOTAL	3291	141	4,28	25	0,76

Fuente: Páginas web de los ayuntamientos. Sección “Perfil del contratante”.

De una primera lectura de los datos que se ofrecen, se observa un desequilibrio entre el porcentaje de contratos celebrados en el área de mayores (4,28 % del total de contratos) y de medio ambiente (0,76%) sobre el total de los contratos celebrados en el período. Diversas razones justifican este escenario. En primer lugar, con relación a la política de medio ambiente se han analizado sólo aquellos contratos referidos a gestión de residuos y limpieza viaria, por la relevancia de este tipo de servicios en la gestión medioambiental. En segundo lugar, la limitación temporal del análisis al período 2015-2016 puede subre-

presentar aquellas áreas políticas, como medio ambiente, donde los contratos presentan una mayor duración por término medio. De esta manera, aunque no se hayan celebrado nuevos contratos en estos dos años, es de esperar que el número de contratos en vigor y que despliegan efectos en la actualidad sea muy superior al aquí recogido.

Con relación a los municipios analizados, el porcentaje de contratación pública relativa al área de mayores alcanza el 10% en algunos casos (Alcorcón, Alcobendas y Torrejón). Se puede observar igualmente una cierta correlación entre el mayor volumen de contratación en cada una de las dos áreas consideradas por municipio, de manera que aquellos municipios con unos porcentajes relativamente altos de contratación en el área de mayores también presentan un mayor promedio en el área de medio ambiente. Estos resultados apuntarían a diferencias entre los municipios respecto a sus preferencias por la externalización de la gestión de los servicios.

Con relación a otras características formales de la contratación 2015-2016 en el área de mayores y medio ambiente, es preciso señalar que en la mayor parte de los casos (65,7% en el caso de mayores y 64,7% en el caso de medio ambiente) la contratación adopta la forma de concesión en detrimento de la de concierto, y de esta manera el riesgo en la prestación del servicio es asumido enteramente por el adjudicatario del servicio.

Tabla II.19. Tipo de contrato. (2015-2016)

		N	Porcentaje
MEDIOAMBIENTE	CONCESIÓN	22	64,7
	SUMINISTRO	2	5,9
MAYORES	CONCIERTO	10	29,4
	CONCESIÓN	92	65,7
	CONCIERTO	48	34,3

Fuente: Perfil del contratante. Páginas web de los ayuntamientos.

Con relación a la duración de los contratos, se puede observar las diferencias apuntadas que eran previsibles en las dos áreas políticas analizadas. Un 33% de los contratos presentan una duración superior a los dos años mientras que en el caso del área de mayores un 88% tienen una duración inferior a los dos años. Esta circunstancia justifica la menor cobertura de los contratos de medio ambiente por la limitación temporal del estudio.

Tabla II.20. Duración de los contratos (años). (2015-2016)

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
<= ,82	10	30,3	30,3
,83- 1,00	7	21,2	51,5
1,01- 2,00	5	15,2	66,7
>2,01	11	33,3	100,0
Total	33	100,0	

SECTOR: MEDIO AMBIENTE

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
<= ,82	31	23,5	23,5
,83- 1,00	41	31,1	54,5
1,01- 2,00	44	33,3	87,9
>2,01	16	12,1	100,0
Total	132	100,0	

SECTOR: MAYORES

La duración de los contratos también presenta en la mayoría de casos la posibilidad de ser prorrogada. En un 46% de los casos la prórroga no es superior al año y sólo en un 3,4% la prórroga supera los dos años. Este aspecto de la contratación pública puede ser relacionado con la capacidad de control por parte de los entes locales. En este sentido, las prórrogas pueden convertirse en una herramienta de revisión y control por parte de los entes locales de la gestión realizada por los proveedores del servicio.

Las particularidades no obstante presentes en el área de medio ambiente antes señaladas aconsejan que este análisis inicial de las características de la contratación pública se centre en el área de mayores, siempre con la cautelas que se derivan de la limitada cobertura temporal de los contratos analizados.

Respecto al precio de los contratos, la CNMC ha señalado que el precio ha de tener un peso fundamental entre los distintos criterios de valoración *“por ser el criterio objetivo y económicamente cuantificable que mejor suele revelar el grado de eficiencia de los licitadores”*²⁷.

²⁷ Si bien en los contratos de gestión de servicios públicos junto al precio, criterio prioritario, se deben valorar otros criterios que resulten “sensibles” para el consumidor final, que es el ciudadano. Comisión Nacional de la Competencia. 2011. Guía sobre contratación pública y competencia.

En el área de mayores se han creado tres grupos a partir del precio de los contratos. Aproximadamente un 50% de los casos presentan un precio igual o inferior a 67.294 euros, mientras que un 24,1% superan los 231.477 euros.

Tabla II. 21. Precio de los contratos (área de mayores). (2015-2016)

Precio	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
<= 18.228	34	24,1	25
18.229 – 67.294	34	24,1	50
67.295 – 231.476	34	24,1	75
>231.477	34	24,1	100
Total	136	100	

La siguiente tabla representa los valores máximos, mínimos y medios de la contratación de mayores en los municipios analizados.

Tabla II. 22. Precio de los contratos por municipio (área de mayores). (2015-2016)

Municipio	Media	Mínimo	Máximo
Alcalá de henares	600.000	600.000	600.000
Alcobendas	382.114	3.000	1.299.318
Alcorcón	475.196	26.140	1.741.603
Coslada	13.125	5.460	30.000
Fuenlabrada	90.570	400	400.000
Getafe	336.069	18.000	967.680
Las Rozas	24.576	15.000	48.000
Leganés	225.000	60.000	550.000
Madrid	167.071	60	3.191.135
Majadahonda	212.103	30.000	566.708
Móstoles	685.264	1.059	1.831.856
Parla	30.000	30.000	30.000
Pozuelo	58.662	32.060	166.666
Rivas-vaciamadrid	267.041	12.221	631.104
San Sebastián de los Reyes	52.199	36.990	67.408
Torrejón de Ardoz	1.333	1.000	2.000

Con relación a la duración de los contratos en el área de mayores, un 88% de los mismos presenta una duración máxima de 2 años. Los contratos en el área de mayores en el período 2015-2016 que presentaban una duración superior a 2 años sólo alcanzaban el 11% del total.

Tabla II. 23. Duración de los contratos en años (área de mayores)

Duración (años)	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
<= 1,00	72	51,1	54,5
1,01- 2,00	44	31,2	87,9
>2,01	16	11,3	100
Total	132	100	

La relación entre ambas características de los contratos, duración y precio, no arrojan resultados concluyentes. La siguiente tabla refleja cómo se distribuye el precio de los contratos en función de la distinta duración de los mismos. El precio de los contratos se ha relacionado con la población de los municipios a fin de obtener una magnitud relativa que ofrezca mayor comparabilidad de los datos obtenidos.

**Tabla II. 24. Duración y precio de los contratos /1.000 habitantes (área de mayores).
(2015-2016)**

		<= 1,00	Duración (años)				
		1,01- 2,00	2,01+	Total			
Precio	<= 14,39	Nº	18	9	4	31	
		% en DURACIÓN	25,7%	22,0%	25,0%	24,4%	
	14,40 – 87,55	Nº	20	12	2	34	
		% en DURACIÓN	28,6%	29,3%	12,5%	26,8%	
	87,56 – 573,91	Nº	18	7	4	29	
		% en DURACIÓN	25,7%	17,1%	25,0%	22,8%	
	>573,92	Nº	14	13	6	33	
		% en DURACIÓN	20,0%	31,7%	37,5%	26,0%	
	Total		Nº	70	41	16	127
	% en DURACIÓN		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Los resultados no muestran una correlación positiva entre el precio de los contratos por 1.000 habitantes y la duración de los contratos. Así dentro de los contratos con una mayor duración, porcentajes similares representan tanto aquellos contratos en el grupo de menor precio (24,4%) como en aquel de mayor precio (26 %). Respecto a los contratos que presenta una duración inferior a un año, un 54% ocupa valores intermedios con relación al precio. Tampoco respecto al sistema de prórrogas de los contratos se observa que aquellos con una mayor duración de las prórrogas se correspondan con contratos con un mayor precio (Tabla II.25). No obstante estos resultados, los diferentes contenidos y objetivos de los contratos, aún dentro del mismo área de mayores, podría influir en esta relación. Una comparación más precisa exigiría identificar en ulteriores análisis el contenido específico de los distintos contratos.

Tabla II. 25. Duración de las prórrogas y precio de los contratos /1.000 habitantes (área de mayores). (2015-2016)

<= 1,00			Prórroga (duración/años)			Total
1,01- 2,00			2,01+			
Precio	<= 14,39	Nº	5	11	1	17
		% en DURACIÓN	9,8%	27,5%	25,0%	17,9%
	14,40 – 87,55	Nº	18	7	3	28
		% en DURACIÓN	35,3%	17,5%	75,0%	29,5%
	87,56 – 573,91	Nº	15	10	0	25
		% en DURACIÓN	29,4%	25,0%	0,0%	26,3%
	>573,92	Nº	13	12	0	25
		% en DURACIÓN	25,5%	30,0%	0,0%	26,3%
	Total	Nº	51	40	4	95
	% en DURACIÓN		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Finalmente, en este apartado se explora la prioridad que los entes locales dan al precio como criterio para la adjudicación de los contratos. Se espera que un mayor protagonismo del precio como criterio de adjudicación esté asociado con un menor precio de la contratación como consecuencia, entre otras razones, de las dinámicas competitivas que se generan en el proceso de contratación.

Tabla II. 26. Relación entre el precio de los contratos y su importancia como criterio de adjudicación (área de mayores). (2015-2016)

SECTOR MAYORES	Precio CONTRATOS/1.000 habitantes	Porcentaje sobre total criterios de adjudicación	N
	<= 14,39	70,86	21
	14,40- 87,55	51,48	31
	87,56- 573,91	62,43	28
	>573,92	63,65	31

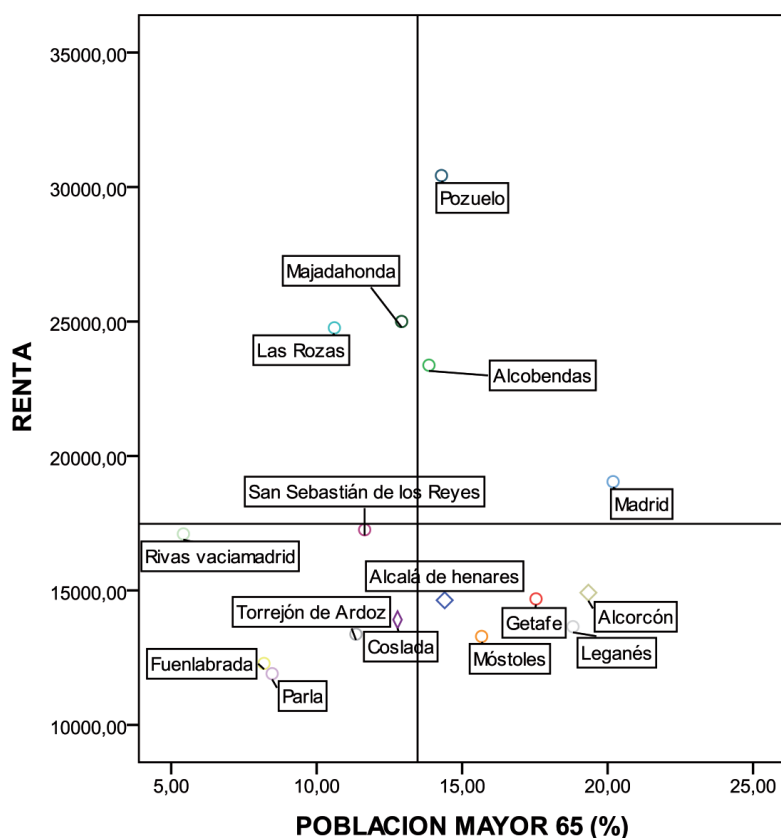
Los resultados apuntan a una relación entre el precio de los contratos y el peso del precio como criterio de adjudicación en la dirección esperada. Se observa cómo el grupo de los contratos de mayor precio es también el que presenta, por término medio, una menor relevancia del precio como criterio de adjudicación²⁸. Es decir, los contratos con coste económico más alto son aquellos en los que el precio implica un menor peso como único criterio para la adjudicación. Esta relación se observa, no obstante considerando los dos grupos con un mayor y un menor nivel de precios. Las categorías intermedias no presentan una evolución en el sentido que se apunta. Nuevamente, los resultados sugieren la necesidad de incorporar en ulteriores análisis una clasificación que tenga en cuenta el contenido específico de los distintos contratos.

II.4.2. Contratos públicos y variables socioeconómicas

Los municipios analizados presentan una notable variedad con relación tanto a los resultados de la contratación pública en el área de mayores (número y precio de los contratos realizados) como en sus características sociodemográficas y económicas. El gráfico II.15 expresa cómo se sitúan los municipios analizados en torno a los ejes de renta bruta disponible y porcentaje de población mayor de 65 años.

²⁸ Las diferencias que se observan en el total de contratos analizados en las distintas tablas se debe a la mayor o menor información disponible sobre las variables objeto de análisis.

Gráfico II. 15. Características socioeconómicas de los municipios analizados



A continuación, el análisis refleja las diferencias en la contratación (precio del contrato por 1.000 habitantes) considerando variables económicas (nivel de renta bruta disponible) y sociodemográficas (tasas de envejecimiento de la población residente). Como se observa en el anterior gráfico, los municipios analizados se diferencian tanto respecto a los valores medios de renta bruta disponible como al porcentaje que representa el grupo de 65 o más años.

La relación entre el nivel de renta bruta per capita y el precio de los contratos no presenta ningún patrón en los datos analizados. La renta media de los municipios donde los contratos en el área de mayores representan los precios más altos con relación a su población son aquellos que ocupan un lugar intermedio respecto a la renta bruta disponible municipal. En otras palabras, los contratos con mayor precio no se corresponden con municipios con una renta bruta municipal superior por término medio.

Tabla II. 27. Renta bruta disponible municipal y precio de contratación (área de mayores)

Precio del contrato/1.000 habitantes	Media (Renta bruta disponible municipal)	N
<= 14,39	17.745	34
14,40- 87,55	18.701	34
87,56- 573,91	19.465	34
>573,92	18.198	34

De otro lado, los resultados apuntan a la existencia de una relación entre el grado de envejecimiento de los municipios y el precio de los contratos en el área de mayores. Aquellos municipios que presentan una tasa de envejecimiento inferior presentan un precio por termino medio de los contratos también inferior. No obstante la relación no es lineal y el grupo de municipios con una tasa de envejecimiento intermedia es el que presenta el precio medio más elevado incluso respecto a aquél grupo de municipios con una población más envejecida.

Tabla II.28. Tasa envejecimiento y precio de contratación/1.000 habitantes (área de mayores)

Edad>65 años (Porcentaje sobre el total de la población)	Media (precio)	N
<= 12,78	956	28
12,79- 18,81	2.399	32
18,82- 20,19	340	76

No obstante lo anterior, la limitación del análisis a un período de tiempo concreto y a un área política específica (mayores), así como la debilidad de las relaciones desde una perspectiva estadística aconsejan una ampliación de la muestra objeto de estudio en futuros estudios.

II.4.2. Contratos Públicos e índice de externalización

Si bien la gestión indirecta supone la contratación de terceros proveedores, la titularidad del servicio corresponde al ente público. Las características ya señaladas de los contratos públicos se traducen en una mayor o menor capacidad de control por parte de los entes públicos de la gestión indirecta. En una primera aproximación, el análisis que sigue a continuación parte de la agregación de las características de los contratos asociadas directamente al control por el ente público de la gestión indirecta (tabla II.29). El resultado es un índice de externalización que resulta proporcional al menor control de los entes públicos en la gestión indirecta.

Tabla II. 29. Componentes del índice de externalización

CARACTERÍSTICAS DEL CONTRATO	EFFECTO SOBRE EL ÍNDICE DE EXTERNALIZACIÓN	
Duración del contrato	La mayor duración genera una mayor autonomía en el prestador de servicios por la experiencia y conocimiento adquirido y la mayor dimensión temporal para la ordenación de los recursos propios.	(+)
Prórrogas del contrato	Las prórrogas suponen un mayor control por la condicionalidad que representa en la vigencia del contrato. Adicionalmente un mayor número de prórrogas por un menor tiempo acentuaría ese control.	(-)
Criterios de adjudicación: Precio del contrato	La mayor relevancia del precio en la adjudicación genera una mayor autonomía del prestador en ausencia de otros criterios de adjudicación referidos a las características del servicio o cualidades del prestador.	(+)

Con el fin de testar el funcionamiento del índice de externalización, la siguiente tabla refleja las características que presenta la contratación efectuada a lo largo de dos años en el sector de mayores y medio ambiente. En el caso de los contratos en el área de mayores, el peso del precio como criterio de adjudicación de los contratos es menos relevante que en el caso de medio ambiente lo que apunta a una mayor capacidad de control por parte de los entes locales en el caso del área de mayores. Un mayor capacidad también reforzada en el caso de mayores por la menor duración que presentan las prórrogas de la contratación en el área de mayores.

Estas circunstancias unidas al mayor precio que presentan los contratos en el área de medio ambiente por término medio presenta un escenario en el que, si bien se pueden generar dinámicas competitivas por la mayor relevancia del precio, los altos niveles que éste alcanza puede generar una restricción del número de competidores en base a su capacidad económica y operativa para prestar el servicio.

Tabla II. 30. Índice de externalización (área de mayores y medio ambiente)

SECTOR		Peso Precio en los criterios de adjudicación	Duración (contrato)	Duración (prórroga)
MEDIOAMBIENTE	Media	75,62	2,0	1,7
MAYORES	Media	59,01	1,8	1,5

Tal y como se ha señalado al describir la muestra utilizada en el presente análisis las limitaciones temporales y geográficas pueden afectar a los resultados aconsejando una cierta prudencia en la generalización de los resultados. Adicionalmente, las advertencias realizadas con relación al sector de medio ambiente apuntan igualmente a la necesidad de generar una muestra representativa de las distintas áreas políticas.

II. 5. Conclusiones

Este capítulo se ha centrado en el análisis de las distintas formas de gestión de los servicios públicos realizada por los entes locales. El estudio del coste efectivo, sus componentes, y de los factores socio-económicos y demográficos relacionados, ha permitido profundizar en las distintas implicaciones que tiene la gestión directa e indirecta. Esta última clasificación se ha revelado insuficiente para abarcar la pluralidad de formas de gestión de los servicios públicos y sus consecuencias, fundamentalmente en el plano económico.

El coste efectivo se presenta como un indicador que permite la comparabilidad de la gestión realizada a través de distintas formas jurídicas (sociedades mercantiles, gestión indirecta, entes dependientes o medios propios). No obstante, las limitaciones metodológicas apuntadas en el capítulo ponen de manifiesto las dificultades de la comparación y la necesidad de profundizar en la implantación de una contabilidad analítica que sustente el cálculo del coste efectivo.

Con relación a la morfología del sector público a nivel local, el capítulo subraya el predominio de las sociedades mercantiles como forma de gestión a partir de entes dependientes

y respecto a otras formas como organismos autónomos o fundaciones. Este predominio de la forma societaria es patente con independencia de las características socio-económica de los municipios, como en el caso de la renta bruta disponible municipal. La renta no parece estar relacionada con la preferencia por una mayor externalización, sea esta entendida bien como la participación de los entes públicos en sociedades mercantiles bien como la contratación pública de proveedores privados de servicios públicos.

El análisis realizado ha revelado una reducción del coste efectivo en el período 2014-2015 en los municipios analizados. A su vez, también se ha observado un ligero incremento del gasto derivado de la gestión directa en detrimento de la gestión indirecta para el conjunto de los municipios. Una interpretación de ambos escenarios sugiere que la reducción, en término medio, del coste efectivo se encuentra principalmente motivada por una reducción en el gasto derivado de la gestión a través de sociedades mercantiles manteniéndose prácticamente constante el gasto derivado de la gestión a través de los instrumentos de contratación pública.

Los patrones de coste efectivo son similares a los encontrados en el análisis de los presupuestos locales en cuanto a la concentración del coste en los gastos corrientes y de personal. Más en concreto, los gastos relativos a estos apartados representan el 52-56% del coste efectivo total durante el período 2014-2015.

El análisis de los distintos componentes del coste efectivo ha evidenciado una mayor asociación de éste con los niveles de gasto asociado a la gestión directa. Por el contrario, no se aprecia una relación significativa entre el coste efectivo y los niveles de gasto derivados de la gestión indirecta. La relación entre el coste efectivo y el gasto derivado de la gestión indirecta no permiten concluir que la gestión indirecta se traduce en un menor coste efectivo en la prestación del servicio.

Los resultados no han permitido concluir que el nivel de renta bruta municipal determina la preferencia por el tipo de gestión ni que la gestión indirecta esté asociada a un menor coste efectivo de los servicios públicos en términos globales, esto es considerando todos los componentes del coste efectivo en cada uno de los municipios analizados.

Con relación a variables de tipo político, los resultados muestran cómo la permanencia de los ejecutivos está asociada a un mayor gasto en la gestión directa y un menor gasto en la gestión indirecta.

En cuanto a las distintas áreas políticas analizadas se ha observado cómo el coste efectivo presenta valores notablemente superiores en medio ambiente y educación. Por su parte, y siempre con los datos disponibles en la base de datos CESEL, el gasto derivado de la gestión indirecta sólo representa valores superiores al 10% del coste efectivo en las áreas de medio ambiente (18%) y atención social (14%). Desde la perspectiva del coste efectivo éstos serían los sectores más externalizados. Aunque no parece existir una relación entre

la reducción del gasto de la gestión directa y el incremento del derivado de la gestión indirecta, en política medioambiental sí que resulta ser este el caso en el período 2014-2015.

Con relación a la contratación pública a nivel local, se ha evidenciado la necesidad de desarrollar magnitudes que, al igual que con el coste efectivo, permitan comparar las distintas áreas políticas. No obstante la limitada representatividad de la muestra de contratos, el desarrollo de índices a partir de la agregación de distintas características formales y sustantivas de los contratos públicos se presenta como una línea prometedora de investigación para explorar la posición de los entes públicos en la gestión indirecta.

Referencias

- Ariztegui, L. C., & Irurzun, E. P. (2010). La colaboración de las entidades de iniciativa social en la prestación de servicios sociales: análisis comparado de las leyes de servicios sociales. *Tercer Sector*, 14, 159-165.
- Asociación Española de empresas de consultoría. (2013). Comparación de modelos europeos de contratación pública enfocados a la consultoría y los servicios TI.
- Ayuntamiento de Alcalá de Henares. Relación de Puestos de Trabajo. Sitio Web del Ayuntamiento de Alcalá de Henares. Último acceso: 18 de noviembre 2016, http://www.ayto-alcaladehenares.es/portalAlcala/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/3_3748_1.pdf
- Ayuntamiento de Alcobendas. Relación de Puestos de Trabajo. Sitio Web del Ayuntamiento de Alcobendas. Último acceso: 18 de noviembre 2016, <https://www.alcobendas.org/es/cargarFichaDocumental.do?identificador=1020>
- Ayuntamiento de Alcorcón. Relación de Puestos de Trabajo. Sitio Web del Ayuntamiento de Alcorcón. Último acceso: 18 de noviembre 2016, <http://www.ayto-alcorcon.es/concejalias-2/recursos-humanos-medio-ambiente-parques-jardines/gestion-funcion-publica-y-regimen-interior/rpt-ayuntamiento?folder=2014>
- Ayuntamiento de Coslada. Relación de Puestos de Trabajo. Sitio Web del Ayuntamiento de Coslada. Último acceso: 18 de noviembre 2016, <http://coslada.es/semsys/ciudadanos/relacion-de-puestos-de-trabajo-rpt/viewer>
- Ayuntamiento de Fuenlabrada. Relación de Puestos de Trabajo. Sitio Web del Ayuntamiento de Fuenlabrada. Último acceso: 18 de noviembre 2016, <http://www.ayto-fuenlabrada.es/index.do?MP=1&MS=222&MN=2&TR=A&IDR=1&iddocumento=19919>
- Ayuntamiento de Getafe. Relación de Puestos de Trabajo. Sitio Web del Ayuntamiento de Getafe. Último acceso: 18 de noviembre 2016, https://transparencia.getafe.es/portalGetafe/transparencia/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/3_11248_1.pdf
- Ayuntamiento de Leganés. Relación de Puestos de Trabajo. Sitio Web del Ayuntamiento de Leganés. Último acceso: 18 de noviembre 2016, http://www.leganes.org/portal/contenedor_ficha.jsp?seccion=s_fdes_d4_v1.jsp&codbusqueda=1959&language=es&codResi=1&codMenuPN=1945&codMenuSN=1946&codMenuTN=1958&codMenu=1967&layout=contenedor_ficha.jsp
- Ayuntamiento de Madrid. Anexo de Personal del Presupuesto 2016. Sitio Web del Ayuntamiento de Madrid. Último acceso: 18 de noviembre 2016, http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Presupuestos/PresupuestosAnuales/Ppto2016/Pptodefinitivo2016/FicherosPresupuesto2016/anexo_personal_ayto_2016_02.pdf

- Ayuntamiento de Madrid. Relación de Puestos de Trabajo. Sitio Web del Ayuntamiento de Madrid. Último acceso: 18 de noviembre 2016, <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Centro/Relacion-de-puestos-de-trabajo-RPT-del-Ayuntamiento-de-Madrid-y-sus-Organismos-Autonomos-Septiembre-2016?vgnextfmt=default&vgnextoid=74b11be838147510VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=b068ca5d5fb96010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>
- Ayuntamiento de Majadahonda. Relación de Puestos de Trabajo. Sitio Web del Ayuntamiento de Majadahonda. Último acceso: 18 de noviembre 2016, [http://www.majadahonda.org/images/ayuntamiento/Transparencia/2105/tablas%20salariales/TABLA%20SALARIAL%20FUNCIONARIOS%202015%20\(publicar\).pdf](http://www.majadahonda.org/images/ayuntamiento/Transparencia/2105/tablas%20salariales/TABLA%20SALARIAL%20FUNCIONARIOS%202015%20(publicar).pdf) y [http://www.majadahonda.org/images/ayuntamiento/Transparencia/2105/tablas%20salariales/TABLA%20SALARIAL%20LABORALES%202015%20\(publicar\).pdf](http://www.majadahonda.org/images/ayuntamiento/Transparencia/2105/tablas%20salariales/TABLA%20SALARIAL%20LABORALES%202015%20(publicar).pdf)
- Ayuntamiento de Móstoles. Relación de Puestos de Trabajo. Sitio Web del Ayuntamiento de Móstoles. Último acceso: 18 de noviembre 2016, <http://www.mostoles.es/es/ayuntamiento/ayuntamiento/estructura-gobierno/concejalía-regimen-interior/menu-concejalía/departamento-recursos-humanos/relacion-puestos-trabajo-rpt-ayuntamiento-mostoles>
- Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón. Relación de Puestos de Trabajo. Sitio Web del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón. Último acceso: 18 de noviembre 2016, https://www.pozuelodealarcon.org/recursos/doc/Tu_Ayuntamiento/Alcalde/939_27102710201693411.pdf y https://www.pozuelodealarcon.org/recursos/doc/Tu_Ayuntamiento/Alcalde/39236_171117112016155756.pdf y https://www.pozuelodealarcon.org/recursos/doc/23389_235235201615144.pdf y https://www.pozuelodealarcon.org/recursos/doc/Tu_Ayuntamiento/Alcalde/24633_265265201613370.pdf
- Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón. Memoria Justificativa del Coste y Rendimiento de los Servicios Públicos. Sitio Web del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón. Último acceso: 18 de noviembre 2016, http://www.pozuelodealarcon.org/recursos/doc/Tu_Ayuntamiento/Hacienda/Gestion_presupuestaria/Indicadores_economicos/40933_16162015125233.pdf
- Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid. Relación de Puestos de Trabajo. Sitio Web del Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid. Último acceso: 18 de noviembre 2016, http://www.rivasciudad.es/portal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_18817_1.pdf
- Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid. Relación de Puestos de Trabajo. Sitio Web del Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid. Último acceso: 18 de noviembre 2016, https://www.lasrozas.es/index.php?option=com_content&view=article&id=3790&Itemid=1740
- Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes. Relación de Puestos de Trabajo. Sitio Web del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes. Último acceso: 18 de noviembre 2016, http://www.ssreyes.org/acces/recursos/doc/RPT/1607270349_17620169365.pdf y http://www.ssreyes.org/acces/recursos/doc/documentos_carmen_cas/786567925_87201594857.pdf

- Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Relación de Puestos de Trabajo. Sitio Web del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. Último acceso: 18 de noviembre 2016, http://www.ayto-torrejon.es/intranet/MiPaginaDescargas/307_RPT%202014%20sin%20fecha.pdf
- Banco de Datos Almudena, Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, Último acceso: 7 de diciembre 2016, <http://www.madrid.org/desvan/Inicio.icm?enlace=almudena>
- Bel, G., & Fageda, X. (2009). Factors explaining local privatization: A meta-regression analysis. *Public Choice*, 139(1-2), 105-119.
- Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal (Julio 2016), Último acceso: 15 de diciembre 2016 http://www.sefp.minhafp.gob.es/dms/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin_Estadis_Personal/BEP_JULIO2016.pdf
- Boyne, G. A. (1998). The determinants of variations in local service contracting garbage in, garbage out? *Urban Affairs Review*, 34(1), 150-163.
- Fernández Martínez, J.L. (2016) Instituciones de democracia participativa a nivel local: características e impacto de las propuestas participativas sobre políticas públicas. En Anuario de Derecho Municipal 2015. Madrid: Marcial Pons, pp. 144-174.
- Graells, A. S. (2011). Una visión crítica de la guía sobre contratación pública y competencia publicada por la CNC. *Gaceta Jurídica De La Unión Europea y De La Competencia*, (21), 15-31.
- Greene, J. D. (1996). Cities and privatization. *Policy Studies Journal*, 24(1), 135-144.
- Hirsch, W. Z. (1995). Factors important in local governments' privatization decisions. *Urban Affairs Review*, 31(2), 226-243.
- Miranda, R. A. (1994). Explaining the privatization decision among local governments in the United States. *Research in Urban Policy*, 5, 231-274.
- MINHAP- Oficina virtual de entidades locales. Último acceso: 7 de diciembre 2016, <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/PublicacionPresupuestosEELL.aspx>
- MINHAP- Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Último acceso: 23 de diciembre 2016, <http://serviciostelematicosex.minhfp.gob.es/SGCAL/entidadeslocales/>
- Ramió, C., & Salvador, M. (2005). Instituciones y nueva gestión pública en américa latina.
- Ramió, C., & Salvador, M. (2012). Provisión de servicios públicos en el contexto de la administración local de España: El papel de los factores políticos institucionales y la externalización de los gobiernos locales.
- Robleda Cabezas, H., & Arraiza Antón, C. (2003). Metodología para el cálculo del coste de los servicios municipales. *Auditoria Pública*, (28), 32-41.

- Robleda, H. (2015). Coste efectivo versus contabilidad analítica. XI Encuentros Técnicos y El VI Foro Tecnológico De Los Órganos De Control Externo (OCEX). Grupo De Trabajo IV. Nuevas Instrucciones y Normas De Contabilidad En El Ámbito Nacional, Autonómico y Local. Oviedo.
- Sánchez Morón, M., (2014) *Derecho de la función pública*, 8ª ed., Madrid: Tecnos
- Swianiewicz, P. (2010) If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? An East European Perspective. *Local Government Studies*, 36(2), 183-203.

El Informe 2017 de la Colección de Estudios de Políticas Públicas Locales en la Comunidad de Madrid analiza la acción pública de los ayuntamientos de mayor población de la región. En esta edición se aborda la acción municipal desde un enfoque transversal, comparando la planificación presupuestaria de los ayuntamientos bajo estudio, las estructuras de personal y las formas de gestión en la provisión de servicios públicos. El estudio de los presupuestos municipales compara niveles de gasto por capítulos y por políticas, así como su evolución a lo largo de los años. El análisis basado en los documentos de Relación de Puestos de Trabajo permite observar la conformación de las plantillas, además de la existencia de diversidad en estrategias locales de empleo público y el grado de autonomía local en temas organizativos.

Finalmente, la gestión de los servicios públicos se explora desde las características de las distintas formas de gestión de los servicios públicos locales y, a partir del examen de las diferencias entre la gestión directa e indirecta, permite desarrollar un marco analítico orientado fundamentalmente al estudio comparado entre municipios y políticas.