

Les hisendes i la situació financera dels municipis petits



Ramon Morell

economista

r.morell@geosoc.udl.cat

L'anàlisi que segueix és fruit, primer, d'uns rumors, quasi amb categoria de notícia, que corrien per tots els mitjans d'informació a partir de les mesures d'austeritat de la despesa pública que des de la Unió Europea (UE) s'imposaven com a necessàries per sortir de la crisi econòmica i financera, i, segon, de la publicació en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE) de 30 de desembre de 2013 de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL), que venia a oficialitzar els rumors que s'havien difós a bastament.

Amb altres companys de la Universitat de Lleida (UdL), Ignasi Aldomà, Montserrat Guerrero, Josep Ramon Mòdol i Ivan Tarrés, vam fer, per encàrrec de la Diputació Provincial de Lleida, dos treballs: un, sobre l'estat de la hisenda municipal i, un segon, sobre els costos dels serveis bàsics dels municipis per veure les diferències que hi ha entre els grans, els mitjans i els petits. En el primer treball encarregat, l'anàlisi es va fer per als 231 municipis de la província, en el segon, realitzat a resultes del que estableix l'article 1.9.2. de la LRSAL de cedir la competència a la Diputació dels set serveis bàsics, escombraries, aigua, clavegueram, neteja viària, accés als nuclis de població, pavimentació, vies urbanes i enllumenat públic, en relació al cost efectiu que els suposa mantenir-los, es va optar, davant la urgència que hi havia i el poc temps de què es disposava, per escollir una mostra de 27 municipis de la província on estiguessin representades totes les comarques, també els municipis agraris, amb la diferència clàssica de secà i regadiu, els municipis turístics i, finalment, distribuir proporcionalment

la mostra entre municipis petits, mitjans i més grans, en relació, evidentment, a les característiques pròpies dels ajuntaments de la província.

A continuació farem un resum del resultat i conclusions dels dos treballs realitzats, començant pel de la situació de la seva hisenda i, posteriorment, el de l'anàlisi concreta de l'estructura de costos dels set serveis bàsics esmentats.

1. Anàlisi econòmica i financera de les hisendes municipals

Abans d'entrar en l'anàlisi econòmica i financera dels ingressos i les despeses, considerem adient fer una introducció sobre dificultats intrínseques a què els ajuntaments petits han de fer front diàriament. Hi ha un component important de costos fixos municipals que es donen en tots els municipis, sigui quina sigui la seva grandària. Hi ha una sèrie de despeses que es generen pel sol fet d'obrir la porta de l'ajuntament. Hi ha actes administratius reglats, procediments i tràmits administratius perfectament normalitzats, genèrics, universals, a tots els ajuntaments. Les sessions plenàries estan reglamentades i se n'ha d'aixecar una acta de cadascuna, els acords s'han d'executar i els tràmits procedimentals són iguals per a tots. També la comptabilitat pública, en aquest cas la d'Hisendes Locals, és obligada per un igual i de la seva complexitat no en queda exempt cap ajuntament.

Succeeix, però, que la major part de la nostra legislació no distingeix entre municipis grans i petits. La Llei de bases del règim local, la Llei de contractes de l'Estat, la Llei reguladora de les hisendes locals, la Llei d'urbanisme o el Reglament d'obres, activitats i serveis, per posar-ne només alguns pocs exemples, encara que deixen la porta oberta a possibles diferències, uniformitzen tots els municipis; implícitament els atorguen a tots la mateixa capacitat de gestió i igual qualitat en els seus serveis oficials per resoldre qualsevol mena de problema o dificultat. Aquesta hipòtesi seria vàlida, i, per tant, estaria bé no distingir entre municipis, si hi hagués una correlació directa entre municipis grans i petits en funció del cost d'un servei. Per exemple, que el tràmit d'una llicència d'obres en un municipi mil vegades més petit que un altre, el cost que suposa la tramitació d'una llicència d'obres majors autoritzant la construcció d'un magatzem ordinari en sòl urbà fos també mil vegades menor. Això no és pas així i la diferència (per molts costos indirectes que volguéssim sumar-hi en el cas del municipi gran) seria molt més petita pel que fa al cost que no pel que fa al cens de població de cadascun dels dos municipis.

Hem assenyalat que hi ha normativa que obre portes a possibles tractaments discriminats. Quina és? La Llei de bases de règim local preveu els règims municipals especials i en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (article 88, Principi de diferenciació) es reconeix el principi de diferenciació a nivell municipal. Finalment, la Llei municipal i de règim local de Catalunya parla a més dels règims municipals especials, de tractaments diferenciats per a determinats municipis.

Malgrat que aquestes ambigües excepcions estan pensades, segons exemplifica la història, pels grans municipis i, com hem dit, no hi ha cap referència específica als petits municipis des de la perspectiva legal, suposa poder introduir canvis normatius que tinguin en compte, precisament, l'especificitat del petit poble.

La crisi ha comportat incorporar el principi d'economies d'escala a tort i a dret (s'aconsegueixen economies d'escala quan la producció augmenta proporcionalment més que els factors de producció que s'utilitzen, és a dir, s'incrementa la producció i no els costos, disminuint el cost unitari). Aquest és un principi teòric que no s'ha d'interpretar en el sentit que s'hagi d'aplicar sense, primer, examinar adequadament tots els ajuntaments perquè en pot haver de mitjans i petits que funcionin amb una productivitat tant o més alta que la dels grans i, sobretot, vigilar amb els efectes que pot generar fer *tabula rasa* amb tot el que és petit, sense tenir en compte una qüestió tan important com és la identificació dels ciutadans amb el seu municipi. Aplicant aquest principi de les economies d'escala paga la mena fer referència al que ha passat amb la banca espanyola. El grau de monopoli que ha creat la reestructuració és tan gran que la llibertat, teòrica, que existeix de tipus d'interès funcioni només per altes sumes de capital. En el cas de l'administració local la cosa s'agreuja encara més pel compliment dels percentatges europeus de dèficit i deute públic (l'existència i permanència estructural del primer genera el creixement del segon) i s'acaba, del tot equivocadament malgrat el principi teòric comentat de les economies d'escala, fent responsables directes d'ambdós problemes als municipis petits (aprofitem l'avinentsa d'aquest text per dir-vos que des de 2013, és a dir, portem tres anys seguits, els ajuntaments, el conjunt de tots els espanyols, tanquen els exercicis anuals amb superàvit, en contra del dèficit de l'administració central, seguretat social i comunitats autònomes).

Però aquestes dificultats estructurals no són monopoli dels costos, de les despeses internes de l'ajuntament, sinó que també apareixen, sorgeixen, quan els petits pobles utilitzen la via ordinària dels impostos per finançar-los. En les comunitats petites no hi ha una cultura fiscal com la que hi ha (o almenys hi hauria d'haver) en les comunitats més grans. Al veí d'un municipi petit li és difícil assumir el pagament d'un impost, que suposa un pagament sense rebre, en el moment de satisfer-lo, cap tipus de contraprestació. Als mercats tothom sap i, per tant, tothom està acostumat, al fet que quan paga s'emporta alguna cosa o algun servei rep. El fet diferencial de pagar obligatòriament i de forma captiva sense comprar res, quan fem efectiu un impost, genera, d'entrada, un fort rebuig. Hom podria argumentar que això passa arreu i no és específic dels de menys població però en aquests la identificació de la persona de l'alcalde amb l'impost és total. L'autoritat municipal és la persona coneguda per tothom i amiga de molts i aquesta proximitat, aquesta confiança, no ajuda gens, sinó tot el contrari, crea barreres per aplicar una fiscalitat justa i equitativa.

Un altre problema greu que ja estan afrontant els municipis amb menys demografia i que anirà creixent en el futur de forma exponencial, és el que

es deriva de l'expulsió d'activitats de les àrees metropolitanes pel seu caràcter contaminant, residual o de conflictes socials, i que acaben situant-se en un territori gens congestionat, amb alta disponibilitat de sòl i, sobretot, a un preu molt inferior.

S'està vivint, i farem referència només als abocadors privats, una expansió en aquests últims anys d'instal·lacions d'abocadors, plantes de compostatge i gestió de residus urbans generats en les àrees més congestionades i que es transporten a aquestes noves plantes en territori de molts petits pobles. Malgrat que des de la mateixa Unió Europea (UE) es recomana el tractament del residu en un lloc el més proper possible on es genera, el que és un fet irreversible és que estan proliferant aquestes iniciatives, el negoci de les quals no està tant en la gestió i el tractament del residu com en el simple transport.

Per una part d'aquests municipis, els situats a les zones turístiques, sigui platja o muntanya o a prop d'ambdues, la seva disponibilitat de territori actua també com a reclam important per a la ubicació d'urbanitzacions de segona residència. També hem de parlar, ara, de la possibilitat d'alguns pobles situats a prop d'una concentració urbana important que acullen habitatges unifamiliars adossats de ciutadans que opten per anar a viure fora de la congestió urbana. És evident que aquestes urbanitzacions provoquen, especialment quan aquestes noves residències no s'ubiquen al costat del que és el nucli històric, un sobre-cost de manteniment derivat d'aquest creixement dispers.

Des d'aquesta perspectiva de consum de sòl que genera una ocupació del territori més centrífuga que centrípeta, hem de parlar també d'un problema que tenen una part important d'aquests pobles i que no és altre que la dispersió dels seus pocs residents. En aquests municipis on imperen i dominen explotacions agràries de grans dimensions els habitants residents viuen en les seves respectives masies o en les seves cases de pagès. És el que passa, per exemple, en alguns pobles del Solsonès. Aquests ajuntaments suporten un sobre-cost pel manteniment de molts camins.

Una última qüestió a considerar –que no és genèrica a tots els municipis però sí a una bona part– és l'existència de nuclis agregats que encara que en aquesta categoria de municipis la seva existència no és tan prolífica com en els de major dimensió, els que els tenen suporten una pressió afegida molt més forta ja que en números relatius, en percentatges, la població que viu en aquests nuclis respecte del total de la població del municipi és més gran en els municipis petits que no en els mitjans i grans, i pot arribar a passar, en algunes ocasions, que dins d'un mateix municipi hi hagi més d'un poble (poca diferència de població entre els diversos assentaments, nuclis, que integren el municipi). L'atenció a certs serveis municipals, com per exemple les escombraries, impliquen un cost molt alt, difícil de cobrir amb la simple taxa, a causa d'aquesta disseminació urbana.

1.1. Anàlisi d'algunes magnituds pressupostàries

Ara analitzarem algunes de les magnituds pressupostàries que vam estudiar en el treball de la Diputació ja esmentat. En haver-nos d'ajustar al format d'edició de la revista el que farem és comentar les resultats que vam obtenir en les partides que considerem més importants, ja que comentar-les totes superaria amb escreix els límits d'aquesta col·laboració.

Vam agrupar per intervals el total de 231 municipis de la província en funció de la seva població a 1 de gener de 2011. La decisió d'incloure en l'anàlisi tots els municipis es justifica perquè excepte un, la capital, tots els altres tenen menys de 20.000 habitants, la qual cosa suposa que 230 es podran veure afectats, en major o menor intensitat, pel conjunt de reformes que el govern central ha anunciat que tirarà endavant. Les dades que s'utilitzen són les publicades al web del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. S'ha treballat, doncs, amb els capítols d'ingressos i despeses liquidats, assenyalant que les dades de 2011 són les pressupostades i no les liquidades, ja que en el moment de començar aquest treball no hi havia dades de les liquidacions. Les diferències que aquesta manca d'homogeneïtzació poden originar queden corregides per utilitzar com a índex comparatiu entre ajuntaments el d'habitant/any per cadascuna de les magnituds que s'obté en dividir la mitjana aritmètica de tota la sèrie de la magnitud pel nombre d'habitants del 2011. També hem d'assenyalar que les xifres del 2011 no inclouen tots els municipis perquè alguns, uns pocs, no havien presentat encara els seus pressupostos en el moment de fer aquest treball.

1.1.2. Estalvi net

L'estalvi net (taula 1) s'obté de restar a l'estalvi brut, diferència entre ingressos i despeses corrents, l'import de les despeses en passius financers, és a dir, aquella quantitat que es destina anualment a l'amortització dels crèdits. La baixada d'aquesta magnitud és general a tots els grups de municipis, evidència significativa dels efectes directes de la crisi econòmica i financera. Es fa molt difícil, en les actuals circumstàncies a l'espera urgent d'una nova llei de finançament municipal, fer una política fiscal per intentar minvar aquests efectes. Els serveis municipals creixen i el seu manteniment és cada cop més car i, encara que els impostos censals (IBI, IAE i Impost de Vehicles de Tracció Mecànica) tinguin any rere any un creixement positiu sense augmentar la pressió fiscal al ciutadà local, és gairebé inviable fer front a les obligacions ordinàries del municipi. Tanmateix, hem de dir també que als ajuntaments petits els és molt més difícil refinançar el seu deute, la qual cosa significa que per amortitzar-lo no els queda cap altra alternativa que destinar una part important dels seus recursos propis, cosa que a la pràctica suposa una possibilitat més gran de baixar el seu nivell de palanquejament que no els municipis més grans.

De totes maneres, l'estalvi net té un comportament millor en els municipis més petits (s'observa en la taula 1 que l'estalvi net per habitant/any és molt

més alt en els municipis amb menys població), si bé és cert que tots els grups presenten unes taxes de creixement negatives. Les més petites, dins d'aquesta generalitat negativa, són les dels grups amb demografia més baixa. Cal destacar aquest comportament millor de l'estalvi net en els municipis petits enfront dels més grans perquè d'entrada els situa en una posició més favorable de cara a un autofinançament o a un finançament menys dependent dels recursos externs. També és veritat que la capacitat d'endeutament dels municipis petits és inferior a la dels més grans i això els porta a destinar més recursos interns per fer front a les despeses, tant ordinàries com més irregulars. L'actual situació econòmica, però, obliga a canviar radicalment la gestió financera municipal i l'autofinançament (estalvi) passa a tenir un protagonisme superior. Els ajuntaments hauran de tenir cura d'aquesta nova forma de gestió.

Taula 1. Evolució de l'estalvi net en euros per municipis

Rang de municipis per població	2007	2008	2009	2010	2011	Taxa de creixement 2007-2011	Taxa anual acumulativa de creixement 2007-2011	Estalvi net per hab./any (1)
Menys de 250	2.831.691	1.733.756	1.529.651	2.458.281	1.297.792	-54,13%	-17,704%	184,59
De 250 a 499	3.662.338	3.124.153	3.656.863	2.769.742	1.807.711	-50,64%	-16,181%	158,62
De 500 a 999	4.395.512	4.014.612	5.524.574	4.540.090	3.967.070	-9,75%	-2,531%	137,07
De 1.000 a 2.499	17.722.961	5.848.340	4.920.433	5.421.933	1.468.739	-91,71%	-46,346%	107,69
De 2.500 a 4.999	8.135.476	4.987.766	2.706.258	3.857.779	1.726.434	-78,78%	-32,128%	110,77
De 5.000 a 19.999	12.855.026	11.344.651	9.569.943	7.295.977	3.391.638	-73,62%	-28,331%	64,82
Lleida	14.425.119	13.153.103	-1.688.249	9.755.404	2.391.187	-83,42%	-36,192%	54,96
Total	64.030.129	44.206.380	26.219.473	36.099.205	16.052.583	-74,93%	-29,240%	84,38

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. Les xifres de 2011 són les pressupostades.

(1) L'estalvi net per hab./any s'obté de dividir la mitjana aritmètica dels 5 anys de l'estalvi net per la població de 2011.

1.1.3. Autofinançament

L'autofinançament (taula 2) suposa la capacitat que té un ajuntament per poder finançar les seves obligacions amb recursos propis sense anar a comprar diner en el mercat monetari, bancs i caixes, i està format per la suma de l'estalvi net (taula 1) més els ingressos provinents de la venda d'actius reals propietat de l'ajuntament i de les transferències de capital rebudes, partida important en els municipis petits perquè així resten comptabilitzats els recursos que arriben del Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya (PUOSC). Una ullada a la taula 2 permet constatar que, encara que en l'últim exercici de 2011 hi ha una baixada de l'autofinançament en tots els grups, els tres amb població més petita són els

que conserven una taxa positiva d'increment, tant interanual com acumulativa, d'autofinançament. És natural que un millor estalvi net comporti, al mateix temps, una més gran capacitat d'autofinçar-se.

Avancem que aquest millor autofinançament dels més petits, acompanyat d'un menor endeutament, tal com veurem més endavant, palesa que en cap moment ells tenen algun tipus de responsabilitat en els dos grans desequilibris de l'economia espanyola i que han provocat l'anunciada reforma de la Llei de bases de règim local. Pel que fa al dèficit i al deute públic, el comportament pressupostari d'aquests petits ajuntaments és excel·lent.

Taula 2. Evolució de l'autofinançament en euros per municipis

Rang de municipis per població	2007	2008	2009	2010	2011	Taxa de creixement 2007-2011	Taxa anual acumulativa de creixement per hab./any 2007-2011	Auto-finançament per hab./any (1)
Menys de 250	12.280.709	11.525.706	15.124.716	18.552.981	13.126.538	6,89%	1,679%	1.323,91
De 250 a 499	13.209.990	14.911.842	18.727.614	21.347.864	18.519.897	40,20%	8,814%	915,75
De 500 a 999	14.577.580	17.603.790	25.634.968	25.844.466	17.263.848	18,43%	4,319%	616,43
De 1.000 a 2.499	34.083.165	23.649.145	32.741.340	29.899.976	23.727.313	-30,38%	-8,657%	438,58
De 2.500 a 4.999	11.301.565	8.599.619	17.734.926	17.609.707	8.817.904	-21,98%	-6,015%	331,40
De 5.000 a 19.999	31.752.416	26.624.252	56.788.599	40.793.837	12.372.494	-61,03%	-20,992%	245,44
Lleida	38.426.153	34.201.825	42.933.117	33.082.856	15.095.961	-60,71%	-20,830%	236,59
Total	155.631.578	137.116.178	209.685.281	187.131.688	108.923.955	-30,01%	-8,535%	361,06

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. Les xifres de 2011 són les pressupostades.

(1) L'autofinançament per hab./any s'obté de dividir la mitjana dels 5 anys de l'autofinançament per la població de 2011.

1.1.4. Despeses de capital no financeres

Integren aquest apartat les despeses en inversions reals, és a dir, creació d'infraestructures i adquisició de béns de naturalesa inventariable, i les transferències de capital fetes pels mateixos ajuntaments, recursos destinats a finançar operacions de capital. Són sorprenents els resultats: també en aquest capítol els millors corresponen als ajuntaments petits. Observant l'última columna de la taula 3 es constata que, a mesura que els municipis guanyen en població, va empitjorant la ràtio per habitant/any. No cal insistir que es tracta d'una despesa d'inversió, no d'una despesa corrent o consumptiva, és a dir, diners destinats a la creació de capital bàsic pel municipi. A destacar, igualment, que en els tres grups de municipis petits el creixement d'aquesta despesa d'inversió ha estat positiva en el període de temps que estem considerant, tot el contrari dels altres grups que tenen una taxa negativa.

Cal relacionar aquesta despesa amb la de l'endeutament, perquè es pot pensar que aquesta situació de la inversió en els municipis petits es deu al seu major grau d'endeutament, però no és pas així, la qual cosa fa encara més destacable els resultats de la taula 2. Evidentment caldria tenir tota la informació de les diferents partides que configuren aquest dos capítols pressupostaris, creació d'infraestructures i transferències de capital, però d'entrada no hem pas de silenciar els números que surten d'analitzar el total dels capítols.

Taula 3. Evolució de les despeses de capital no financeres en euros

Rang de municipis per població	2007	2008	2009	2010	2011	Taxa de creixement 2007-2011	Taxa anual acumulativa creixement 2007-2011	Despeses capital no financeres hab./any (1)
Menys de 250	13.174.504	11.757.386	15.068.278	19.094.720	13.471.382	2,25%	0,559%	1.360,58
De 250 a 499	12.834.882	15.398.263	18.475.072	22.899.342	19.185.778	49,48%	10,572%	937,68
De 500 a 999	16.861.367	18.158.277	26.361.922	28.598.507	18.648.741	10,60%	2,551%	663,48
De 1.000 a 2.499	34.877.914	30.230.609	38.905.061	33.349.530	28.670.780	-17,80%	-4,781%	505,34
De 2.500 a 4.999	11.993.992	8.550.342	20.811.967	17.482.481	10.164.216	-15,26%	-4,054%	356,96
De 5.000 a 19.999	57.197.622	42.673.898	62.902.504	52.730.159	13.448.532	-76,49%	-30,366%	333,83
Lleida	40.867.419	21.745.981	65.846.555	37.591.005	15.185.961	-62,84%	-21,924%	261,87
Total	187.807.701	148.514.756	248.371.360	211.745.744	118.775.391	-36,76%	-10,823%	413,84

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. Les xifres de 2011 són les pressupostades.

(1) Les xifres de despeses de capital no financeres hab./any s'obté dividint la mitjana dels 5 anys per la població 2011.

1.1.5. Endeutament anual

La taula 4 mostra l'evolució de l'endeutament anual, és a dir, els ingressos derivats de préstecs rebuts durant l'any tant d'entitats financeres de l'interior com de l'exterior i que, evidentment, figuren en el capítol d'ingressos pressupostaris. La mateixa taula recull els ingressos que es poden obtenir per l'emissió de títols de deute públic, via de finançament legalment permesa per als ajuntaments però que en el cas de la província de Lleida no n'hi ha cap que fins ara hagi utilitzat. En definitiva, aquest endeutament reflecteix, exclusivament, el crèdit anual que han subscrit els municipis. Insistim en aquesta precisió del crèdit anual perquè no hem d'oblidar que estem analitzant els ingressos i les despeses liquidades pressupostàriament cada any, la qual cosa significa que aquestes xifres no són el total d'endeutament que tenien els ajuntaments a 31 de desembre de cada any (més endavant sí que, en parlar de deute viu, farem referència al total de deute financer que no figura en la liquidació del pressupost).

Els resultats d'aquesta taula 4 són del tot coherents també amb una millor situació, en el total de municipis, dels més petits. Hem d'explicar, ràpidament, els números de l'Ajuntament de Lleida, sobretot els de l'any 2011, on es constata que durant l'esmentat exercici no va subscriure cap crèdit, és a dir, no va acudir al finançament extern via crèdit. Això és així perquè el Govern central va establir que els ajuntaments amb una ràtio d'endeutament superior al 75% (qüestió que s'analitza amb detall a l'apartat de la ràtio d'endeutament) no podien subscriure cap crèdit. Possiblement algun ajuntament de 1.000 fins a 19.999 habitants (els trams tercer, quart i cinquè) es troba amb la mateixa prohibició per superar aquesta barrera del 75%. Naturalment, el fet de no poder-se endeutar fa que la ràtio per habitant/any millori, sigui baixa, però si tenim en compte el que hem assenyalat aquesta millora no es pot identificar amb una millora automàtica de la gestió, sinó una prohibició legal per tal de no fer més gran l'endeutament.

Un cop més, com ja hem assenyalat en el paràgraf anterior, la millor situació la presenten els ajuntaments petits i és important destacar aquest fet perquè no els fa per res culpables del fort endeutament públic i, del seu derivat, del dèficit públic. Repetim que per a res són protagonistes dels desequilibris més importants que mostra l'economia espanyola i en aquest aspecte no és pot dir que la negligència hagi presidit la seva gestió. Sí que es pot dir que considerant que la capacitat d'un ajuntament petit per endeutar-se és inferior a la d'un ajuntament mitjà o gran no corren el perill d'afezionar-se a anar a comprar diner, però l'evidència és la que és i sense considerar la capacitat el seu endeutament anual és el més petit de tots.

Taula 4. Evolució endeutament anual

Rang de municipis per població	2007	2008	2009	2010	2011	Taxa de creixement 2007-2011	Taxa anual acumulativa creixement 2007-2011	Endeutament habitant/any (1)
Menys de 250	405.600	278.448	162.339	550.465	424.363	4,63%	1,14%	34,15
De 250 a 499	415.702	646.913	339.163	2.746.812	1.184.824	185,02%	29,93%	56,32
De 500 a 999	944.715	505.673	1.109.403	4.113.370	1.604.140	69,80%	14,15%	50,56
De 1.000 a 2.499	1.769.224	4.829.187	8.046.601	7.423.719	5.243.468	196,37%	31,21%	83,13
De 2.500 a 4.999	943.876	1.928.740	4.893.810	1.014.194	1.346.312	42,64%	9,28%	52,39
De 5.000 a 19.999	16.647.023	17.190.844	16.060.260	9.114.882	6.487.336	-61,03%	-20,99%	95,5
Lleida	4.800.000	4.937.000	18.563.000	6.000.000	0	-100,00%	—	40,89
Total	25.926.140	30.316.806	49.174.576	30.963.441	16.290.444	-37,17%	-10,97%	69,03

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.
 Les xifres del 2011 són les pressupostades.

(1) Les xifres d'endeutament per hab./any s'obtenen dividint la mitjana dels 5 anys d'endeutament per la població 2011.

1.1.6. Deute viu

Per deute viu municipal hem d'entendre no el deute total, sinó només el financer; per saber aquest últim hauríem de sumar al financer el deute a proveïdors, és a dir, el deute comercial, totes les factures pendents de pagar. La informació de què es disposa és la que publica el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i fa referència exclusivament, tal com hem dit, al deute financer; el primer any del que s'han publicat dades és el 2008.

Les dades de la taula 5 no presenten particularitats a destacar, excepte el petit salt a la baixa que hi ha entre el grup de 1.000 a 2.499 i el que va de 2.500 a 4.999. A mesura que anem avançant en grandària d'ajuntament creix el deute viu. Tanmateix, sí que hem de fer com una mena de crit d'atenció al fort endeutament financer dels grups d'ajuntaments intermedis, dels que van dels 500 habitants als 4.999. Entenem que pot haver-hi el perill que de no canviar l'actual normativa de permetre un màxim endeutament financer del 75% dels ingressos ordinaris, alguns d'aquests municipis arribin ràpidament a aquest límit. El que és més important és que els ajuntaments més petits tenen un comportament, pel que fa a aquesta magnitud del deute viu, del tot correcta comparada amb la resta d'ajuntaments. Aquestes dades lliguen totalment amb les de l'apartat anterior, endeutament anual i també aquí els millors són els més petits. En aquest cas concret del deute viu, les diferències són notables a favor dels més petits.

Taula 5. El deute viu en milers d'euros

Rang de municipis per població	2008	2009	2010	2011	Taxa de creixement 2008-2011	Taxa anual acumulativa de creixement 2008-2011	Deute viu per habitant/any 2011 (1)
Menys de 250	1.805	1.870	2.041	2.149	19,03%	4,452%	201,42
De 250 a 499	6.451	6.047	7.293	6.975	8,12%	1,970%	268,27
De 500 a 999	7.637	7.958	10.019	11.067	44,92%	9,719%	337,99
De 1.000 a 2.499	18.622	22.305	28.089	28.291	51,92%	11,021%	430,53
De 2.500 a 4.999	9.052	12.772	12.680	15.122	67,06%	13,689%	391,14
De 5.000 a 19.999	98.201	108.971	107.932	106.566	8,52%	2,065%	776,90
Lleida	112.742	130.587	130.231	127.816	13,37%	3,187%	923,42
Total	254.510	290.510	298.285	297.985	17,08%	4,021%	673,71

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

(1) El deute viu per habitant/any s'obté de dividir la mitjana aritmètica dels quatre anys per la població de 2011

1.1.7. Ràtio d'endeutament

L'article 53.2 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, determina que el nou endeutament anual màxim contret, sumat al volum total de capital viu de les operacions de crèdit vigents a curt i a llarg termini, no podrà generar en cap cas

una ràtio d'endeutament municipal, respecte als ingressos de caràcter ordinari liquidats l'any anterior, major del 110%. S'ha de tenir en compte, però, que la disposició addicional catorzena del Reial decret-lei 20/2011, de 30 de desembre, de mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera per a la correcció del dèficit públic rebaixa aquest percentatge i el fixa en el 75%.

El primer que hem de destacar de la taula 6 és que, any rere any, la millor ràtio la tenen els ajuntaments petits (fins al grup de municipis de 5.000 habitants tots els anteriors amb menys població tenen una ràtio d'endeutament molt inferior al 75% permès), amb la qual cosa tornem a repetir que no poden ser els principals castigats per les polítiques d'austeritat i de manca de despesa pública. No només les seves ràtios són les més petites, sinó que la seva volatilitat (diferència anual de la ràtio) és també molt minsa. Els ajuntaments petits, en definitiva, no estan endeutats.

Taula 6. Ràtio d'endeutament

Rang de municipis per població	% que el deute viu 2008 representa sobre els ingressos corrents 2007	% que el deute viu 2009 representa sobre els ingressos corrents 2008	% que el deute viu 2010 representa sobre els ingressos corrents 2009	% que el deute viu 2011 representa sobre els ingressos corrents 2010
Menys de 250	16,30	15,89	15,92	15,49
De 250 a 499	37,55	29,92	33,85	33,12
De 500 a 999	28,19	27,26	31,31	33,96
De 1.000 a 2.499	31,09	41,19	47,14	47,40
De 2.500 a 4.999	27,50	40,65	39,90	47,19
De 5.000 a 19.999	85,23	91,84	88,90	88,99
Lleida	80,31	90,09	89,95	83,75
Total	63,03	70,80	70,36	69,04

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques

1.1.8. Formació bruta de capital

Determinant del tot és el resultat de l'anàlisi de la informació de la taula 7 que posa de manifest la formació bruta de capital municipal i que és el resultat de restar als ingressos procedents de la venda de béns de capital (solars, finques rústiques, habitatges, locals de negoci, immobles en general) les despeses ocasionades per la creació d'infraestructures i l'adquisició de béns de naturalesa inventariable i que van des de les despeses en reposició, manteniment i formació de nous béns de capital, fins a les despeses en inversions de caràcter immaterial.

El comportament dels municipis petits és positiu, és a dir, l'evolució de la formació bruta de capital en els cinc anys estudiats ha estat positiva, ha augmentat; tot el contrari dels municipis a partir dels mil habitants, on ha caigut. S'ha de tenir en compte que un saldo negatiu d'aquesta magnitud significa que no només baixa la formació de capital –es redueix l'estoc de capital– sinó que perden patrimoni municipal, ja sigui en forma de solars ja sigui en forma de construccions. Es podria mantenir que la desinversió és una forma de finançar-se,

més en aquests anys de turbulències econòmiques i financeres, però no és cert aquest argument ja que la liquiditat que s'obté en passar d'un actiu real a un altre de monetari és puntual i com que no és per fer front a una despesa de nova inversió sinó a una necessitat de pagament o de consum, la descapitalització de l'ajuntament és més que evident. A més, és cau en una mena de vici, ja que en lloc de finançar-se via estalvi net es fa a través d'aquests ingressos obtinguts per la venda de patrimoni, la qual cosa significa que l'estalvi acaba perdent el que és la seva principal funció, la de cobrir els costos de les inversions.

El fet que els ajuntaments petits presentin un component inversionista molt millor que els ajuntaments grans, amb un menor endeutament, avala encara més la tesi d'una situació econòmica i financera millor dels municipis amb menys població respecte dels de major i no resulta ni just ni equitatiu carregar sobre ells, tal com venim repetint, els costos de l'austeritat i l'ajustament tant del deute públic com del dèficit.

Taula 7. La formació bruta de capital en euros

Rang de municipis per població	2007	2008	2009	2010	2011	Taxa de creixement 2007-2011	Taxa anual acumulativa creixement 2007-2011	Formació bruta de capital per hab./any (1)
Menys de 250	12.908.087	11.564.894	14.760.111	18.860.657	13.247.669	2,63	0,651	248,39
De 250 a 499	12.279.474	14.785.371	17.903.615	22.741.989	18.319.694	49,19	10,519	193,46
De 500 a 999	16.123.400	16.806.809	25.679.230	28.421.649	17.824.445	10,55	2,54	108,87
De 1.000 a 2.499	32.923.450	28.865.488	36.497.649	32.472.424	27.270.879	-17,17	-4,6	83
De 2.500 a 4.999	11.299.726	8.008.590	19.907.023	16.910.891	8.227.393	-27,19	-7,626	42,56
De 5.000 a 19.999	50.980.770	41.292.676	55.916.165	51.002.495	11.879.509	-76,7	-30,522	17,32
Lleida	30.503.558	15.738.425	65.450.022	35.454.196	6.206.729	-79,65	-32,837	8,97
Total	167.018.465	137.062.253	236.113.815	205.864.301	102.976.317	-38,34	-11,39	46,56

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.
 Les xifres de 2011 són les pressupostades.

(1) Les xifres de la formació bruta de capital per habitant/any s'obtenen de dividir la mitjana aritmètica de la inversió bruta per la població de 2011

2. Anàlisi de costos dels serveis bàsics

Per primer cop, en l'àmbit de les hisendes locals, la LRSAL introdueix la distinció entre costos directes i indirectes. Una primera aproximació al que podem entendre com a cost directe és la que fa referència a totes aquelles despeses vinculades directament a l'activitat dirigida a la creació i prestació del servei bàsic municipal pertinent. Els costos indirectes, per contra, són aquelles des-

peses vinculades de manera parcial a la creació i prestació del servei en concret.

Com que la manca d'harmonització pot ser molt gran a l'hora d'aplicar per part dels ajuntaments els criteris de repartiment d'aquests costos indirectes a cadascun dels directes generats per la prestació dels serveis municipals, el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques va aprovar una ordre, publicada al BOE de 7 de novembre de 2014, en la qual s'estableixen els criteris de càlcul del cost efectiu, és a dir la suma dels directes i indirectes. En el treball que vam fer per la Diputació i que ara aquí resumim, vam seguir la metodologia de l'ordre esmentada pel càlcul dels costos efectius dels set serveis bàsics: aigua, escombraries, clavegueram, neteja viària, enllumenat, accés als nuclis i pavimentació de carrers.

Tanmateix, és important destacar que aquesta metodologia oficial no és del tot correcta per poder saber, exactament, quins són els costos efectius, motiu pel qual ens veiem obligats a fer les següents consideracions:

1. Els costos financers, és a dir, els interessos de passius financers procedents del pagament de deute i/o crèdits subscrits amb entitats financeres, són, inequívocament, costos indirectes i com a tals s'haurien d'imputar, des d'un punt de vista de correcció teòrica, en la proporció pertinent, als costos directes dels serveis municipals. Doncs bé, en els criteris que s'estableixen en l'ordre ministerial esmentada no es consideren aquestes despeses financeres com a part del cost efectiu del servei.
2. Els costos tributaris tampoc es quantifiquen. Amb els costos tributaris no passa, però, el mateix que amb els financers. Aquí s'ha de distingir entre impostos directes i indirectes. Si hi ha tributs directes que recauen directament en la creació i prestació del servei municipal (fase que podríem batejar com a la productiva del servei) sí que els hem de comptabilitzar com a costos directes, però si l'impost no forma part del cost de producció, per exemple l'IVA o el cànon de l'aigua, llavors no els hem de comptabilitzar. Hem de distingir entre preu de venda i cost de producció, conceptes que, amb impostos pel mig, es confonen regularment. L'IVA o el cànon de l'aigua repercuteixen sobre el preu del servei però no sobre el cost de producció que és totalment independent de l'import de qualsevol dels dos tributs. Els impostos indirectes incidiran sobre el consum, però no afectaran l'aparell productiu. Evidentment que una pujada de l'IVA, per exemple, tindrà efectes negatius sobre el consum del servei gravat i si la renda dels consumidors no augmenta en la mateixa proporció, la capacitat adquisitiva d'aquests baixarà. No obstant, el cost de producció romandrà invariable.
3. Les amortitzacions. Hi ha certa confusió en l'ordre ministerial pel que fa al càlcul de les amortitzacions ja que quan detalla (article 4.1.c) la forma de càlcul només parla de les inversions noves i de reposició de l'exercici i no té en compte les que el municipi ja ve comptabilitzant d'exercicis anteriors. No hem d'oblidar que en aquest capítol d'amortitzacions hem d'incloure

no només aquelles que fan referència a l'immobilitzat, sinó també al mobilitzat, per exemple, vehicles o altres tipus d'actius.

Seguidament (taula 8) es detalla el cost mitjà total per habitant per cadascun dels set serveis. Les notes a destacar més rellevants són les següents: 1) L'enllumenat com a cost principal en els municipis de menys de 2.000 habitants. 2) El subministrament d'aigua i els accessos a nuclis són dues despeses importants en els municipis més petits que no arriben als 500 habitants. 3) Les escombraries, que representen una despesa important, destaquen als municipis de 500 a 1.000 i de més de 10.000 habitants. 4) Clavegueram i neteja viària tenen uns costos molt reduïts, tret de la neteja en els municipis més grans. 5) La pavimentació de vies urbanes adquireix relleu als municipis de més de 2.000 habitants.

Es constata, en la mateixa taula 8, que hi ha serveis amb cost zero; això no significa que el servei no es presti i que les necessitats de clavegueram o de neteja viària no s'executin i la demanda no es cobreixi, no. El que succeeix és que les tasques implícites a aquests serveis van, en alguns casos, incorporats al servei de l'aigua sense que hi hagi desglossament de quina part de la quota va a aigua i quina a clavegueram; i en el cas de la neteja viària, la realitza personal de l'ajuntament com una més de les seves tasques, i ha estat materialment impossible assignar quina part del cost d'aquest personal es pot imputar a neteja viària, evidentment; encara que amb un cost mínim, l'execució d'aquests serveis suposen una despesa, per molt petita –com diem– que sigui aquesta. Tanmateix, el que hem de posar de manifest és que els serveis no resten sense cobrir.

Taula 8. Cost mitjà per habitant en euros. Dades exercici 2013

	escombraries	aigua	clavegueram	neteja viària	accés als nuclis de població	pavimentació vies urbanes	enllumenat
9 municipis de menys de 500 habitants	80,99	150,57	15,43	2,70	140,70	18,70	193,46
6 municipis de 501 a 1.000 habitants	130,94	79,97	1,74	0,00	20,88	31,85	168,87
5 municipis de 1.001 a 2.000 habitants	97,55	86,35	0,00	0,00	48,90	60,05	226,26
4 municipis de 2.001 a 10.000 habitants	60,43	46,38	8,61	39,09	11,93	101,23	88,21
3 municipis de més de 10.001 habitants	160,35	76,30	5,98	73,56	3,54	82,87	80,22

Font: Informació dels ajuntaments, INE i elaboració pròpia.

Una qüestió important que ens hem de plantejar en parlar de costos és comparar aquests amb els ingressos, d'aquesta manera sabrem si hi ha dificultats per cobrir-los, és a dir, si realment els ajuntaments no poden assumir-los o el seu manteniment és molt car, en definitiva, si allò que obligatòriament han de fer poden o no fer-ho amb els recursos legals que tenen per executar-los.

Doncs bé, en la taula 9 el que es fa, precisament, és comparar els costos efectius (els totals, suma del directes i indirectes) del set serveis i comparar-los amb els ingressos, en tots els casos les dades son molt significatives, la diferència entre uns i altres és molt important a favor dels ingressos.

Si quan parlàvem dels comptes de la hisenda municipal hem fet especial èmfasi que en cap cas l'endeutament dels ajuntaments petits era important, sinó que era bastant més baix que el dels més grans, ara l'anàlisi d'aquesta diferència entre costos i ingressos ens assenyalava que no hi ha cap desequilibri ni econòmic ni financer generat per la prestació dels set serveis bàsics municipals, i si el Govern central pretén reduir el dèficit públic, i amb ell el deute, traspasant a les diputacions l'execució d'aquests en perjudici dels ajuntaments, l'error és considerable, almenys amb els números a les mans.

Taula 9. Relació dels costos amb els ingressos corrents i el total de drets reconeguts.
 Dades exercici 2013

	total costos set serveis	ingressos corrents 2013	total drets nets reconeguts	% cost total sobre ingressos corrents	% cost total sobre total drets netes reconeguts
9 municipis de < 500 hab.	1.677.772,21	2.963.519,87	3.703.636,16	56,61%	45,30%
6 municipis de 501 a 1.000 hab.	1.950.188,18	4.394.767,04	7.138.807,35	44,38%	27,32%
5 mun. de 1.001 a 2.000 hab.	3.934.821,73	6.409.052,75	7.299.916,63	61,39%	53,90%
4 mun. de 2.001 a 10.000 hab.	6.167.283,39	13.927.537,39	14.145.351,94	44,28%	43,60%
3 municipis de > 10.001 hab.	21.290.964,79	40.310.233,98	42.880.103,04	52,82%	49,65%

Font: Informació dels ajuntaments, Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i elaboració pròpia.

En resum, del treball realitzat i del qual aquestes taules 8 i 9 en són una mostra significativa, les conclusions més importants a les que arribàvem eren les següents:

1. Des d'una postura totalment determinista i tenint en compte les característiques del treball esmentades, hem d'assenyalar, en primer lloc i de manera preferent, que els costos efectius dels set serveis municipals estudiats no són alts en cap grup d'ajuntaments establert. Diríem que més aviat tendeixen a ser baixos que no alts. No s'ha de perdre de vista que, per primer cop, estem parlant de costos totals, no només directes. D'altra banda, per parlar de costos alts o baixos no ens serveixen els valors absoluts, és a dir, la xifra exclusiva del cost, sinó que hem de referenciar aquest cost amb alguna altra xifra o resultat final de producte per poder parlar de si un servei municipal és barat o car.

2. No sempre la consecució d'economies d'escala deguda a la centralització, tot externalitzant els serveis, compensa l'estalvi que s'aconsegueix amb la proximitat, on el temps en atendre una urgència o una necessitat no prevista és molt més curt, molt més breu.
3. De l'anàlisi feta, es dedueix, tal com hem assenyalat, que l'endeutament dels ajuntaments no és degut, ni de bon tros, a la prestació d'aquests set serveis mínims municipals. No només alguns es financen via cobrament de taxa directa, sinó que d'altres es cobreixen de forma mancomunada amb altres ajuntaments via consell comarcal o via mancomunitat *ad hoc* amb la qual cosa, en alguns casos, no hi ha cap tipus de cost per l'ajuntament. De manera diàfana els números elaborats demostren que són les tasques no estrictament municipals i que els ajuntaments acaben assumint per delegació o de manera subsidiària d'altres administracions superiors les que provoquen l'endeutament. No té cap lògica i es incoherent, comptablement parlant, que es vulgui retallar el dèficit públic traient dels ajuntaments aquelles tasques que, paradoxalment, s'autofinancen i no necessiten de finançament extern. El que sí és urgent i imprescindible és una nova llei de finançament local.
4. La poca diferència que hi ha entre els ingressos corrents i el total de drets reconeguts (taula 9) ens assenjala dues coses: 1) La importància dels ingressos corrents en el total de recursos a gestionar. 2) La necessitat d'una reforma de la llei de finançament en el sentit de no haver de dependre d'impostos cedits fraccionàriament, ja que amb poca liquiditat s'ha de fer front a moltes demandes ciutadanes que van molt més enllà de les competències bàsiques que tenen els ajuntaments i que moltes vegades han d'afrontar per delegació d'altres administracions o subsidiàriament assumint el municipi competències d'aquelles, com també hem assenyalat en el punt anterior.
5. Pel que fa a l'endeutament i considerant el que hem dit en el punt tercer, i al marge de l'espera o no d'una nova llei de finançament local, el que sí han de fer els ajuntaments es canviar el xip que fins ara ha presidit el finançament dels nostres consistoris, tant grans com petits, aquí hi entren tots. No només per no superar el 75% màxim de ràtio d'endeutament permès per poder acudir al mercat bancari en busca de nous crèdits, sinó perquè també a causa dels nous esquemes de funcionament de les entitats financeres, l'autofinançament cada cop tindrà més importància. Els ingressos corrents han passat a ser la font principal de finançament dels ajuntaments. De la seva bona gestió dependrà, bàsicament, la salut financera de l'administració local. Això ens porta a recomanar que no només s'ha de millorar l'autofinançament per alliberar càrrega financera, sinó que cal centrar-nos en assolir saldos positius d'estalvi net, és a dir, hem de fer més gran la diferència entre ingressos ordinaris i despeses ordinàries més financeres. No hem d'oblidar que si millorem aquest estalvi net guanyarem

- liquiditat i el romanent de tresoreria serà més alt. No ens hem d'autoenganyar guanyant liquiditat via crèdit i així tancar l'exercici amb superàvit. El que aconseguirem amb aquesta política és entrar en una espiral de deute de la qual serà molt difícil sortir. Les dades de costos obtingudes i analitzades generen un punt de partida favorable per millorar aquest estalvi net i alliberar-nos, gradualment, de la dependència financera externa, malgrat que, un cop més, haguem d'insistir en la nova i imprescindible reforma financera local. De totes maneres, una millora de la gestió sempre es bona.
6. Pot cridar l'atenció, si ens fixem en el detall dels costos (taula 8) que el més elevat per habitant sigui l'enllumenat. Hi ha diferents motius que expliquen aquesta diferència: a) És un servei del qual cap ajuntament pot prescindir, és a dir, té cost directe i indirecte i no es pot delegar, ni per concessió ni per delegació. Cada ajuntament ha d'assumir-lo individualment. b) El famós dèficit històric de tarifa ha generat un increment important de la factura elèctrica –des de l'1 de gener de 2007 que va desaparèixer la tarifa bonificada que tenien els ajuntaments– que té un reflex inequívoc en les xifres que presenta aquest cost. En el supòsit que els ajuntaments no s'hagin acollit encara a la contractació de la tarifa econòmica, per compensar els efectes negatius de la desaparició de la bonificada, seria interessant que adaptessin el seu contracte al que estableix el Reial Decret 1634/2006 publicat al BOE de 30 de desembre de 2006. Aquesta norma regula la nova tarifa elèctrica i és la que detalla els tipus de contracte a formalitzar per tal de poder acollir-se a aquesta nova, en aquells temps, tarifa econòmica. També aquí forçosament hem de parlar de l'estalvi energètic, que s'ha d'entendre no com una manera de baixar la qualitat del servei (suprimint, per exemple, punts de llum), sinó que es tracta de ser més eficients en la gestió de l'enllumenat utilitzant nous sistemes d'estalvi a la vegada que s'usen bombetes de baix consum.
 7. S'ha de fomentar el mancomunar serveis. Per exemple, s'hauria d'estudiar la viabilitat econòmica i financera que, conjuntament a la gestió mancomunada de les escombraries, a la vegada es fes la neteja viària. És l'única solució per aconseguir, en el cas dels ajuntaments petits, economies d'escala. Al marge de l'organització final que adopti l'administració territorial a Catalunya no hem d'oblidar que una mancomunitat, una agrupació voluntària de municipis específica, *ad hoc*, per cobrir un servei determinat no depèn, en absolut, de l'organització territorial esmentada. De sempre la Llei de Bases de Règim Local ha previst aquestes formes mancomunades de treballar i en aquestes creiem que hi ha el futur dels nostres ajuntaments, almenys, repetim, el dels més petits.

Bibliografia

- ALDOMÀ, Ignasi; Ramon MORELL; Josep R. MÒDOL; Montse GUERRERO (2013). *Els municipis actuals com a base de l'administració local. Funcions municipals i finançament local a les comarques de Lleida*. Lleida: Diputació de Lleida.
- ALDOMÀ, Ignasi; Ramon MORELL; Josep R. MÒDOL (2014). *Els municipis de la demarcació de Lleida davant la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local*. Lleida: Diputació de Lleida.