

# ESTADISTICA

## Los presupuestos municipales

### I

Los presupuestos de los Ayuntamientos pueden equipararse a los balances de sociedades anónimas en el sentido de que en ellos está expresada la estructura interna de la entidad municipal, su situación en un momento dado y la evolución del organismo durante el ejercicio anterior, lo mismo que en los balances de sociedades se refleja la situación próspera o adversa de los negocios, y las perspectivas inmediatas que se ofrecen a las empresas. Sin embargo, lo mismo en un caso que en otro es preciso leer con cuidado las diversas rúbricas, analizarlas con método riguroso, y servirse con frecuencia de los cálculos elementales enseñados por la metodología estadística.

El presente ensayo es una primera toma de contacto con el asunto; este tema de los presupuestos municipales requiere una investigación estadística «a fondo», y si en la ocasión presente no la podemos realizar, podemos en cambio hacer los primeros tanteos e ir desbrozando el terreno que tan extenso y de tanta fertilidad se abre ante nosotros; a ello nos invita la abundante documentación numérica recogida por la Sección de Estadística del Ministerio de la Gobernación, la cual nos proporciona materiales de primera mano para cuantos estudios y comentarios pueda acometer el investigador más insaciable y minucioso.

En el presente artículo vamos a intentar la determinación de un presupuesto típico para cada grupo o categoría de Ayuntamientos y con referencia al ejercicio de 1945 (los presupuestos de 1946 no

han sido objeto todavía de publicación). Se trata de medir dentro de cada presupuesto típico, la importancia o «peso» concedida a cada concepto del ingreso o del gasto; y ver cómo ese «peso» o importancia varía conforme al mayor o menor volumen de población del Municipio. Sucesivamente iremos enfocando otros aspectos estadísticos del problema general de las Haciendas municipales.

## II

Empecemos por el presupuesto de gastos, que es el que parece dar la tónica a la Hacienda municipal. Mientras en los presupuestos familiares normales, es el presupuesto de ingresos el que manda, y a él ha de acomodarse el de los gastos, en los presupuestos de entidades oficiales suele ser lo contrario lo que habitualmente sucede. Nos atenemos a la división en grupos, que ha sido adoptada al publicar los datos originales; y eliminamos las dos provincias de Alava y Navarra en las cuales los Ayuntamientos siguen las normas privativas de aquellas provincias de régimen foral.

Sobre estos supuestos está formado el cuadro que va a continuación:

CUADRO I

*Grupos de Ayuntamientos según su población*

GRUPOS DE AYUNTAMIENTOS	Número de yuntamientos	Total de habitantes en cada grupo (miles)	% de cada grupo en total	Habitantes del Ayuntamiento típico medio
A) De menos de 1.000 hbtes..	4.822	2.334	9,0	478
B) » 1.100 a 5.000 » ..	3.083	6.880	26,5	2.231
C) » 5.001 a 20.000 » ..	858	7.603	29,3	8.861
D) » 20.001 a 100.000 » ..	118	4.362	16,9	36.966
E) » más de 100.000 » ..	16	4.730	18,3	295.625
Total.. .....	8.897	25.909	100,0	

El cuadro nos dice que el 35,5 por 100 del total de habitantes de España (exceptuando las dos provincias forales) vive en 7.905 Ayuntamientos, menores todos de 5.000 habitantes; es decir, en ré-

gimen que pudiéramos llamar de diseminación rural. Casi la misma proporción (el 35,2 por 100) del volumen total de población española vive en Ayuntamientos grandes mayores de 20.000 habitantes. En el primer caso, 9,2 millones de personas dan origen a 7.905 Ayuntamientos pequeños; en el segundo caso, 9,1 millones de seres humanos se agrupan en 134 Ayuntamientos.

La zona intermedia la constituyen 858 Ayuntamientos comprendidos entre 5.000 y 20.000 habitantes, en los cuales vive el 29,3 por 100 de la masa total.

Obtenida para cada grupo la cifra media de habitantes de cada Ayuntamiento incluido en él, hemos referido a ese Ayuntamiento de población media que consideramos típico a los efectos de presupuesto, los conceptos y cifras que para el conjunto del grupo nos da la Estadística. He aquí el cuadro correspondiente:

## CUADRO II

### *Extracto por conceptos y grupos de Ayuntamientos del presupuesto medio de gastos*

	A	B	C	D	E
	Cifras en pesetas		Cifras en miles de pesetas		
Obligaciones generales (1).....	6.696	24.716	112,0	918,6	14.039
Régimen corporativo y administrativo (2-5-6).....	6.799	24.025	102,9	641,9	6.124
Vigilancia y Policía (3-4).....	2.000	10.769	58,6	515,7	5.951
Salubridad, Beneficencia y Asistencia (7-8-9).....	4.358	19.508	98,8	766,0	8.535
Instrucción pública (10).....	868	4.737	28,6	223,3	2.498
Obras públicas, Montes, Fomento e intereses comunales (11-12-13).....	3.181	13.371	64,8	569,2	5.643
Servicios municipalizados (14).....	34	397	4,3	40,9	457
Mancomunidades, entidades menores y agrupación forzosa (15-16-17).....	424	2.094	10,9	52,0	80
Imprevistos (18).....	765	2.045	5,1	15,6	175
Resultas.....	16	59			
Totales.....	25.141	101.721	486,0	3.743,2	43.502

NOTA 1.<sup>a</sup> Los números entre paréntesis corresponden a los capítulos del presupuesto.

NOTA 2.<sup>a</sup> Se han agrupado los 18 conceptos del presupuesto legal en solos 10 grupos para hacer resaltar mejor la estructura del presupuesto mismo.

Si ahora a base de este cuadro, establecemos la comparación entre el volumen de habitantes y el volumen de gastos en cada uno de los Ayuntamientos típicos, encontraremos las cifras siguientes:

GRUPO		Población media	Total de gastos miles pesetas	Gastos por habitante y año
A)	1.000 habitantes...	478	25	52,3
B)	1.001- 5.000 » ...	2.231	102	45,6
C)	5.001- 20.000 » ...	8.861	486	54,8
D)	20.000-100.000 » ...	36.966	3.743	101,2
E)	Más de 100.000 » ...	295.625	43.502	147,1

La cifra de gastos por habitante y año, a partir del Ayuntamiento típico de 2.231 habitantes, crece rápidamente desde 45,6 pesetas a 147,1. Los Ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes aparecen en inferioridad respecto al grupo siguiente (es decir, con mayor gravamen por habitante y año).

### CUADRO III

*Por 1.000 pesetas del presupuesto de gastos en cada grupo de Ayuntamientos, cuántas en cada concepto de gasto*

	A	B	C	D	E
Obligaciones generales (1).....	266,3	242,9	230,5	245,4	322,7
Régimen corporativo y administrativo (2-5-6).....	270,4	236,2	211,7	171,5	140,8
Vigilancia y Policía (3-4).....	79,6	105,9	120,6	137,8	136,8
Salubridad, Beneficencia y Asistencia (7-8-9).....	173,4	191,8	203,3	204,6	196,2
Instrucción pública (10).....	34,5	46,6	58,8	59,6	57,4
Obras públicas, Montes, intereses comunales (11-12-13)....	126,5	131,4	133,3	152,2	129,7
Servicios municipalizados (14).	1,4	3,9	8,9	10,9	10,5
Mancunidades, Agrupación de entidades menores (15-16-17).....	16,9	20,6	22,4	13,9	1,8
Imprevistos (18).....	30,4	20,1	10,5	4,1	4,1
Resultas.....	0,6	0,6	inapreciable		
Presupuesto total....	1.000,0	1.000,0	1.000,0	1.000,0	1.000,0

Lo primero que hemos de destacar es la proporción que en cada

caso guardan los gastos inherentes a los servicios que el Ayuntamiento presta al vecindario (vigilancia y policía, salubridad, beneficencia y asistencia social; educación; obras públicas, montes, fomento de intereses comunales; y servicios municipalizados), con los gastos que se originan por la actividad misma de las Corporaciones y organizaciones municipales. Esta relación queda puntualizada en las cifras que se acompañan:

*Por 100 pesetas de presupuesto, cuántas gastadas en servicios a favor del vecindario, y cuántas en la actividad propia de los mismos Ayuntamientos*

AYUNTAMIENTO TIPICO MEDIO	Servicios a favor del vecindario %	Gastos corporativos y administrativos %
A) 478 habitantes.....	41,4	58,6
B) 2.231 » .....	47,6	52,4
C) 8.861 » .....	51,6	48,4
D) 36.966 » .....	56,4	44,6
E) 295.625 » .....	52,0	48,0

La proporción de gastos realizados en servicios a favor del vecindario sube regularmente hasta el Ayuntamiento de 36.966 (grupo de 20.001 a 100.000), y tiene un fuerte retroceso (de 56,4 a 52,0 por 100) al pasar al Ayuntamiento típico de gran ciudad. Abren aquí las cifras amplias perspectivas a la imaginación; pero por el momento preferimos atenernos a los números y traducir simplemente en palabras lo que ellos manifiestan con suficiente claridad.

\* \* \*

Cuando seguimos uno por uno los conceptos de gasto de esos servicios municipales en favor del vecindario a través de los cinco Ayuntamientos típicos, observaremos que en lo referente a «Vigilancia y Policía» desde 79,6 por 1.000 en el Ayuntamiento de 484 habitantes, se sigue el incremento hasta 137,8 por 1.000 en el de 36.966 habitantes; con pequeña baja en la gran ciudad. Para el grupo de salubridad, beneficencia y asistencia social, el aumento va desde 173,4 a 204,6 en los mismos Ayuntamientos que en el caso anterior; y baja también algo, aunque poco, en la gran ciudad. Lo mismo aproxi-

madamente ocurre en instrucción pública y en los servicios municipalizados. Pero el retroceso al llegar al gran Ayuntamiento (retroceso de poca amplitud en los casos mencionados anteriormente), llega al máximo en el conjunto de servicios referentes a obras públicas, montes y fomento de intereses comunales; aquí desde 126,5 por 1.000 en el Ayuntamiento menor se sigue un alza rápida y constante hasta la ciudad pequeña (Ayuntamiento de 36.966 habitantes), en donde se alcanza el máximo de 152,2 por 1.000; para bajar en seguida en la ciudad de 300.000 almas a 129,7 por 1.000. De todas maneras las cifras relativas muestran que en general entre los tres Ayuntamientos típicos de gran volumen las diferencias son poco acusadas, en tanto que entre los dos Ayuntamientos típicos pequeños las diferencias son grandes, lo mismo del uno respecto al otro que de los dos en relación con las tres poblaciones típicas de gran volumen.

Para no alargar demasiado estas notas, no recogeremos más que otro dato que nos parece también bastante significativo, y es el coste del régimen corporativo y administrativo de cada tipo de Ayuntamiento, englobando en este concepto los tres capítulos del presupuesto titulados «Gastos de representación municipal» (2.º), «Personal y material de oficinas» (6.º) y «Gastos de recaudación» (5.º). He aquí las cifras absolutas y relativas correspondientes:

		Miles de ptas.	Por 1.000 del presupuesto total
A)	Ayuntamiento típico de 478 habitantes...	6,8	270,4
B)	» » de 2.231 » ...	24,0	236,2
C)	» » de 8.861 » ...	102,9	211,7
D)	» » de 36.966 » ...	641,9	171,5
E)	» » de 295.625 » ...	6.124	140,8

Lo cual, expresado verbalmente, significa que el coste del régimen corporativo y administrativo de los Ayuntamientos es en la gran ciudad típica (de 300.000 habitantes) proporcionalmente una mitad más bajo que en el pequeño pueblo típico de 478 personas. O dicho de otra manera, que el régimen corporativo y administrativo absorbe una porción del presupuesto casi doble en el pueblo pequeño que en la gran ciudad.

CUADRO IV

*Extracto por conceptos y grupos de Ayuntamientos del prest.º de ingresos*

	A	B	C	D	E
	Cifras en pesetas				Cifras en miles pesetas
Rentas y bienes comunales (1-2)	6.984	15.617	25.927	195.788	2.043
Repartimiento (10 a).....	11.973	41.631	147.501	325.678	»
Otras imposiciones (10 b).....	1.373	15.687	103.330	824.136	10.240
Participación en tributos nacionales (9).....	1.222	8.685	48.718	646.992	12.642
Derechos y tasas, contribuciones especiales, arbitrios no fiscales (6-7-8).....	1.341	14.191	128.449	1.416.881	14.198
Subvenciones y municipalizaciones (3-4).....	130	1.329	12.277	144.026	1.177
Mancomunidades, Agrupación forzosa, entidades menores (12-13-14).....	123	293	878	2.508	7
Eventuales, multas (5-11).....	1.161	3.332	18.826	186.958	3.196
Resultas.....	855	1.104	186	287	0
Presupuesto total.....	25.162	101.869	486.092	3.743.254	43.503

NOTA 1.<sup>a</sup>. Los números entre paréntesis corresponden a los capítulos del presupuesto.—NOTA 2.<sup>a</sup>. Ver la nota 2.<sup>a</sup> del cuadro II.

CUADRO V

*Por 1.000 pesetas de presupuesto medio de ingresos en cada grupo de Ayuntamientos, cuántas en cada concepto de ingreso.*

	A	B	C	D	E
Rentas y bienes comunales (1-2)	277,6	153,3	53,3	52,3	46,9
Repartimiento (10 a).....	475,8	408,7	303,5	87,0	235,4
Otras imposiciones (10 b).....	54,6	154,0	212,6	220,2	290,6
Participación en tributos nacionales (9).....	48,6	85,3	100,2	172,8	326,4
Derechos y tasas, contribuciones especiales, arbitrios no fiscales (6-7-8).....	53,3	139,3	264,2	378,5	27,1
Subvenciones y municipalizaciones (3-4).....	5,2	13,1	25,3	38,4	27,1
Mancomunidades, entidades menores, agrupación Ayuntamientos (12-13-14).....	4,9	2,9	1,8	0,8	73,6
Eventuales y multas (5-11).....	46,0	32,6	38,7	50,0	73,6
Resultas.....	34,0	10,8	0,4	inapreciable	
Presupuesto total....	1.000,0	1.000,0	1.000,0	1.000,0	1.000,0

Acaso resultará ahora más cómodo el examinar simultáneamente para cada concepto los datos absolutos y los relativos.

*Rentas y bienes comunales* (capítulos 1.º y 2.º del Presupuesto):

	Miles de ptas.	Por 1.000 del presupuesto total
A) Ayuntamiento típico de 478 habitantes...	7	277,6
B) » » de 2.231 » ...	16	153,3
C) » » de 8.861 » ...	26	53,3
D) » » de 36.966 » ...	196	52,3
E) » » de 295.625 » ...	2.043	46,9

Contrastan las cifras de pesetas con los valores proporcionales; únicamente en los dos Ayuntamientos de poco volumen de población las «rentas y bienes comunales» tienen un peso considerable en el presupuesto total. Sin embargo, en la gran ciudad típica esos ingresos *exceden* de los dos millones de pesetas; y en la ciudad pequeña *alcanzan* casi a 200.000 pesetas.

*Imposición municipal*

	Repartimiento Miles pesetas	Otras imposiciones	Por 1.000 del presupuesto	
		Miles pesetas	Reparto	Impuestos
Ayuntamiento típico de 478 habtes.	12,0	1,4	475,8	54,6
» » 2.231 »	41,6	15,7	408,7	154,0
» » 8.861 »	147,5	103,3	303,5	212,6
» » 36.966 »	325,7	824,1	87,0	220,2
» » 295.625 »	»	10.240	0	235,4

El «repartimiento» sigue un orden inverso al de las «otras imposiciones municipales», llevando éstas una marcha creciente, y descendiendo el «repartimiento» hasta anularse. Sumados los dos conceptos resulta que forman bastante más de la mitad del presupuesto total de ingresos en los tres Ayuntamientos menores (530,4, 562,7 y 516,1 por 1.000 de presupuesto). En cambio, en los dos Ayuntamientos típicos mayores el «repartimiento» y las «otras imposiciones» pesan poco más de la quinta parte o poco menos de la tercera parte del total (307,2 y 235,4 por 1.000, respectivamente).



*Participación en tributos nacionales*

	Miles de ptas.	Por 1.000
		de presupuesto total
A) Ayuntamiento típico de 478 habitantes . . .	1,2	48,6
B) » » de 2.231 » . . .	8,7	85,3
C) » » de 8.861 » . . .	48,7	100,2
D) » » de 36.966 » . . .	647,0	172,8
E) » » de 295.625 » . . .	12.642	290,6

Se advierte claramente que mientras en los dos Ayuntamientos típicos menores la «participación en los tributos nacionales» supone escasamente un 5 por 100 o poco más de 8 por 100, en los Ayuntamientos típicos de gran volumen ocurre lo contrario, puesto que este concepto supone el 17 o el 29 por 100 del presupuesto global, proporciones evidentemente de cierta consideración y cuantía. (En la gran ciudad típica esa participación excede de los 12,6 millones de pesetas anuales.)

*«Derechos y tasas (8.º)», «Contribuciones especiales (7.º)» y «Arbitrios con fines no fiscales (6.º)»*

	Miles de ptas.	Por 1.000
		de presupuesto total.
A) Ayuntamiento típico de 478 habitantes . . .	1,3	53,3
B) » » de 2.231 » . . .	14,2	139,3
C) » » de 8.861 » . . .	128,4	264,2
D) » » de 36.966 » . . .	1.416,9	378,5
E) » » de 295.625 » . . .	14.198	326,4

El incremento de las cifras relativas es rapidísimo, hasta el máximo de casi 38 por 100 del presupuesto global en el Ayuntamiento típico de 36.966 habitantes; luego baja ligeramente a 32,6 por 100 en el Ayuntamiento típico de gran ciudad. Como en casos anteriores, los dos Ayuntamientos típicos de menor volumen aparecen en rotundo contraste con los de volumen y rango de ciudad.

\* \* \*

Una cosa queda bien patente en el examen estadístico sucinto que hemos realizado de los presupuestos de ingresos y gastos de cinco Ayuntamientos típicos; y es que entre los dos Ayuntamientos típicos de menor volumen y los dos de gran volumen existe no ya disparidad, sino divergencia y oposición completa; y ello no sólo en cuanto a las entradas o las inversiones, sino además en cuanto a la estructura misma del presupuesto, revelada por las cifras proporcionales de manera mucho más concluyente que por los respectivos volúmenes de pesetas. En casi todas las rúbricas presupuestarias existe una proporcionalidad inversa entre los grandes y los pequeños Ayuntamientos: el concepto presupuestario que en los unos es decisivo por su «peso» (por la alta proporción con que entra en el presupuesto global), en los otros es por completo insignificante, y recíprocamente.

Ocurre ahora preguntar si los incrementos o las reducciones siguen el orden de alza o baja que corresponde al mayor o menor volumen de población de los Ayuntamientos. ¿Dónde se produce el cruce? ¿En qué grupo o categoría de Ayuntamientos se produce el cambio de estructura de los presupuestos que nos revela el cambio íntimo de estructura de las respectivas Haciendas municipales?

El Municipio típico intermedio de 8.861 habitantes parece ser, entre los cinco Ayuntamientos típicos que hemos manejado, el que establece la divisoria entre los presupuestos de «ciudad» y los de «pueblo»; ese Ayuntamiento intermedio corresponde al grupo comprendido entre 5.001 y 20.000 habitantes. Pero, ¿no podríamos subdividir ese grupo en otros dos o tres intermedios para fijar con más precisión la línea divisoria entre los dos tipos contrarios de presupuesto?

Y en cuanto a los otros cuatro Ayuntamientos típicos, ¿reunen las garantías suficientes de tipicidad? ¿No se podrían formar otros grupos distintos que dieran origen a Ayuntamientos medios más típicos y representativos de las categorías reales de Ayuntamientos? Finalmente, ¿la región no introducirá también en los grupos numerosos un factor nuevo a tener en cuenta en la comparación de los organismos locales?

He aquí que apenas esbozado el tema, las facetas del mismo se multiplican y cada una de ellas brinda y requiere un proceso largo y metódico de investigación. Hagamos punto por hoy sin interrumpir la labor escrutadora y analítica que ha de servir de base a nuestras próximas aportaciones a la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL.

J. RUIZ ALMANSA