

## **UNIDAD DIDÁCTICA**

# **1**

## **DELIMITACIÓN Y FENOMENOLOGÍA ECONÓMICO-FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL**

DANIEL CARRASCO DIAZ

DIONISIO BUENDIA CARRILLO

M<sup>a</sup> ROCIO CLAROS PEINADO

MARIA JOSÉ FERNANDEZ DOMINGUEZ

## **DELIMITACIÓN Y FENOMENOLOGÍA ECONÓMICO-FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL.**

La presente unidad didáctica está dedicada a la delimitación del sector público con el objetivo de situar a los diversos entes públicos que lo integran en el mapa de actuaciones públicas y conocer sus características y modo de comportamiento.

### **CONTENIDO**

La delimitación del sector público no sólo es importante a efectos de la adscripción de determinados entes a uno u otro ámbito territorial, sino que, además, tiene consecuencias relativas al sometimiento al régimen presupuestario, de contabilidad y de control público.

Así, si tomáramos como referencia la Constitución Española de 1978, el Sector Público Español estaría formado por el Sector Público Estatal, las Comunidades Autónomas y los municipios y provincias, estableciéndose en su articulado un marco competencial para todos ellos.

Por otra parte, si nos atuviéramos a un criterio contable, el SEC/2010<sup>1</sup> considera que el sector Administraciones Públicas *"incluye todas las unidades institucionales que son productores no de mercado cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional"*. Así, distingue dentro de este sector cuatro subsectores, a saber: administración central, comunidades autónomas, corporaciones locales y administraciones de la seguridad social.

Si nos centramos en el Sector Público Local, el artículo 3 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) establece como integrantes del mismo:

---

<sup>1</sup> Esta clasificación es la recogida en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- El Municipio.
- La Provincia.
- La Isla en los archipiélagos balear y canario.
- Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas.
- Las Áreas Metropolitanas.
- Las Mancomunidades de Municipios.

A su vez, dentro de la mayoría de entes locales se pueden constituir además los siguientes entes instrumentales:

- Organismos Autónomos.
- Entidades Públicas Empresariales.
- Sociedades Mercantiles.
- Entidades de derecho público no empresariales.
- Consorcios.
- Fundaciones.

### **¿Qué competencias ejercen las Entidades locales en España?**

Las Entidades locales ejercen la mayor parte de su actividad habitualmente en el ejercicio de las competencias que las distintas normas les otorgan. El marco competencial español se ha visto recientemente modificado por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013), norma que da nueva redacción al artículo 25 de la LBRL, atribuyendo al municipio competencias en las siguientes materias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección

pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

j) Protección de la salubridad pública.

k) Cementerios y actividades funerarias.

l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

ñ) 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.

o) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género.

(\*) Letra o) del número 2 del artículo 25 introducida por la disposición final primera del R.D.-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género

Por su parte, la nueva redacción del artículo 36 del citado texto señala que son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.

b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcial y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.

d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.

f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en

periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

Además de estas competencias propias, los entes locales podrán tener

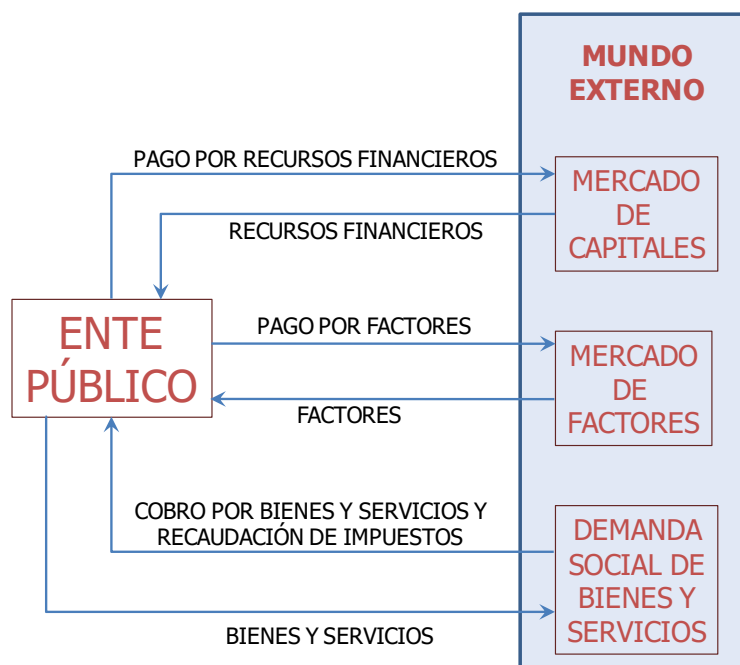
- Competencias atribuidas o delegadas, que se ejercerán en los términos de la delegación.
- Competencias compartidas o concurrentes, que son las ejercidas conjuntamente por la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma y la Administración Local a través de la constitución de entes instrumentales de carácter público o privado.
- Por último, mediante acuerdo, los Entes Locales podrán asumir o colaborar en la realización de obras o en la gestión de servicios del Estado, incluidos los de la Seguridad Social, a través de cualquiera de las formas de gestión previstas en las leyes, y, en todo caso, mediante consorcio o convenio.

Como comentamos, sea cual sea la organización a la que hagamos referencia, la actividad de estos entes se centra en el desarrollo de las distintas competencias que les son atribuidas y se materializa en una fenomenología económico-financiera propia encaminada a ofrecer el correspondiente servicio. Así, estos entes para funcionar necesitan de unos bienes y servicios que pueden adquirir en el mercado, apareciendo

las correspondientes obligaciones. A partir de estos bienes se obtienen otros bienes y/o servicios que cederán a los ciudadanos, con o sin contraprestación, según los casos. Además, recibirán otros ingresos sin contraprestación, vía impuestos. Todos estos ingresos se materializan en derechos de cobro.

Para llevar a cabo dicha actividad, estas organizaciones deben relacionarse con personas, empresas, entidades financieras y otras organizaciones públicas, es decir, con un mundo externo a la propia organización. Dicha relación se produce tanto cuando se acude al mercado de capitales o de factores productivos como cuando se presta el servicio que le es propio.

Lo anterior implica intercambios de forma continua entre la organización y dicho mundo externo, intercambios tanto en términos reales –factores y bienes y servicios- y en términos monetarios –dinero y medios de pago-, que definen la doble realidad económico-financiera que se produce en cualquier unidad económica, ya sea pública o privada, tal como se muestra a continuación:

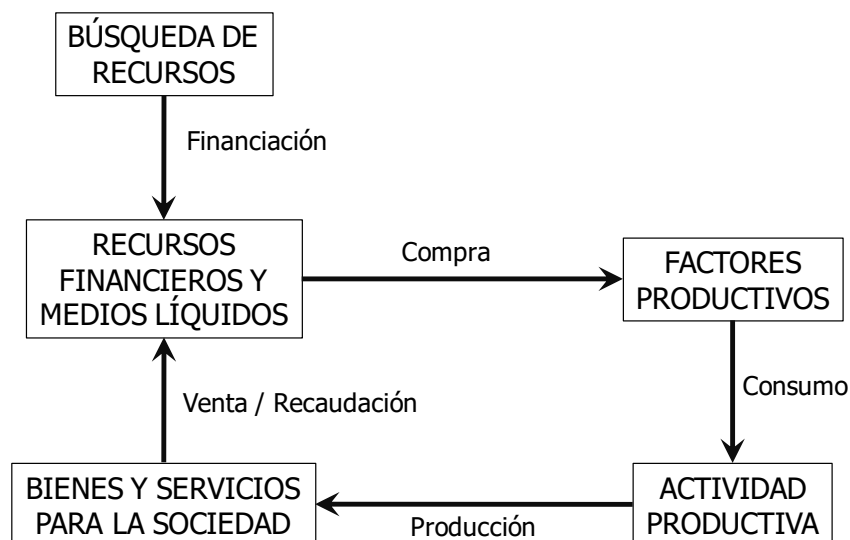


Como consecuencia, por una parte, de las actividades realizadas en el interior de estos organismos públicos y, de otra, de sus relaciones con el mundo exterior, se produce en

los mismos una circulación de valores que podría esquematizarse de la siguiente forma:

1. Financiación. Aportaciones realizadas por diversos agentes del mundo externo al ente público que permitirán obtener los recursos necesarios para su funcionamiento.
2. Inversión. Aplicación de los recursos en la compra de los factores necesarios para desarrollar la actividad económica (mano de obra, maquinaria, edificios, suministros, materiales, etc.) que se deriva del cumplimiento de las competencias que le son atribuidas.
3. Producción. Transformación o adaptación de factores en el proceso productivo para obtener los bienes o prestar los servicios que constituyen su razón de ser.
4. Desinversión. Cesión de toda o parte de dicha producción a la ciudadanía, con o sin contraprestación, para recuperar, en su caso, parte del dinero invertido, iniciándose de nuevo el ciclo.

Tal como se muestra a continuación:



La actividad económico-financiera que se produce en las unidades económicas de carácter público, debe someterse a un marco económico y jurídico que las condicionan en su modo actuación. Uno de tales condicionamientos se concreta en el sometimiento



al régimen jurídico público, en general, y al presupuestario que tiene efectos fundamentales en el sistema de información económico-financiera de las mismas.

### **¿Cómo se organiza una Entidad local?**

El gobierno y la administración de los **municipios** (salvo que funcionen en régimen de Concejo abierto) corresponden al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los concejales, cuyo número es variable en función de la población. Por su parte el gobierno y administración de la Provincia corresponden a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo. Los órganos de gobierno en las Islas Baleares corresponden a los Consejos Insulares y en Canarias a los Cabildos.

El Gobierno y la administración municipal consta de:

- Alcalde, Tenientes de Alcalde y Pleno, que existen en todos los Ayuntamientos.
- Los Concejales son elegidos mediante sufragio universal, y estos eligen al Alcalde.
- El Pleno está integrado por todos los Concejales y presidido por el Alcalde.
- La Junta de Gobierno Local, constituida en todos los Municipios de población superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo acuerden.
- La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, en todos los Municipios de gran población y en aquellos otros que así lo acuerden.
- La Comisión Especial de Cuentas, constituida por concejales de los distintos grupos políticos integrantes de la Corporación, que informa sobre las Cuentas anuales antes de su sometimiento al Pleno para su aprobación.

Además de estos órganos principales, hay órganos complementarios para el estudio, informe o consulta de los asuntos sometidos a la decisión del Pleno, así como para el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los Concejales que ostenten delegaciones.

Por su parte, el Gobierno y la **administración provincial** (en los casos en que existe Diputación Provincial) consta de:

- El Presidente, los Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y el Pleno existen en todas las Diputaciones. El Pleno es el máximo órgano de la provincia, constituido por el Presidente y los Diputados, (entre 25 y 51) establecido por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General 5/1985.
- Los Diputados provinciales deben reunir la condición de Concejales en los Ayuntamientos de la provincia respectiva, siendo por tanto su elección indirecta. Son elegidos por los partidos judiciales que forman la provincia, entre los concejales electos de todos los Ayuntamientos de cada partido judicial, previa confección de las listas de los partidos políticos que hayan concurrido a las elecciones

### **¿Cuáles son las entidades dependientes de una Entidad Local? Clasificación en el SEC 2010**

Las Entidades locales para prestar los servicios públicos o realizar actividades pueden constituir Organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local o a un ente público dependiente de la misma. Estas organizaciones aunque dependen de la Entidad local, tienen personalidad jurídica propia.

En términos contables y presupuestarios, es determinante clasificar una entidad dentro o fuera del sector Administraciones públicas en términos de SEC, para lo cual se tiene que responder secuencialmente a las tres preguntas siguientes, que constituyen los tres criterios del “test de clasificación de entes”:

#### *1- ¿La entidad es una unidad institucional?*

Una entidad será considerada unidad institucional si tiene autonomía de decisión en el

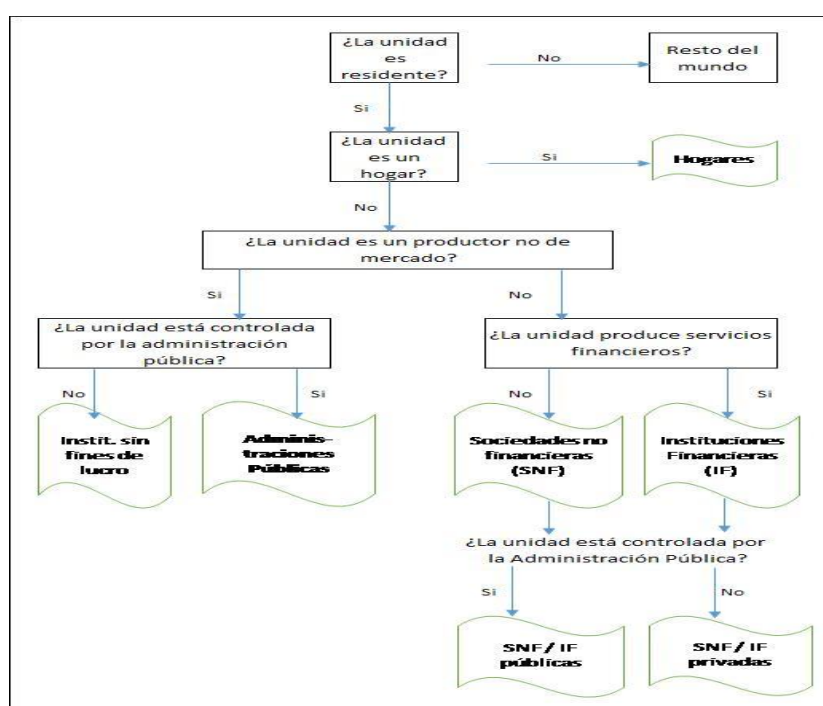
ejercicio de su función principal.

Si una entidad no posee autonomía de decisión ya no será necesario seguir analizando los otros dos criterios, puesto que directamente deberá clasificarse junto a la entidad que la controla (en nuestro caso el Ayuntamiento, sector Administración pública local).

## 2- ¿La entidad está controlada por una entidad privada o bien por la Administración pública?

El SEC-2010 proporciona una serie de indicadores cuya presencia denota también la existencia de control por parte de las Administraciones públicas y, en consecuencia, su consideración como unidad institucional pública. Entre estos indicadores encontramos la existencia de control vía acuerdos contractuales o a través de una regulación excesiva.

En el SEC 2010 cada unidad (entidad económica que se caracteriza por su autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal) se asigna a un sector (los sectores y subsectores agrupan las unidades institucionales que tienen un comportamiento económico análogo) en función de quien ejerce su control:



*Gráfico extraído del Diario Oficial de la UE*

*3.- ¿ La actividad de la entidad ¿es de mercado o no de mercado?*

Por último, debe llevarse a cabo el análisis cualitativo, en concreto determinar si la entidad cumple el “test del 50 %” (regulado, entre otros, en los apartados 3.33 y 3.34 SEC–2010). En este test se analiza si la entidad cubre al menos el 50% de sus “costes” de producción con sus “ventas” (ambos conceptos, costes y ventas, definidos en términos de SEC). A la hora de analizar el test del 50% es fundamental tener en cuenta que los pagos efectuados por las Administraciones públicas a la entidad, si cumplen determinadas condiciones, también serán considerados “ventas” en términos de SEC; y, por tanto, se adicionarán a las otras ventas de la entidad para determinar si esta da cumplimiento a la regla del 50%.

Este último factor hace que todavía sea posible la existencia de entidades (EPELs y SMPs) controladas y financiadas mayoritariamente por las Administraciones públicas pero clasificados fuera del sector Administraciones públicas en términos de consolidación fiscal. No obstante, para que esto último sea posible las EPELs y SMPs deben ser cuidadosamente configuradas, tanto en el nivel de control ejercido por el Ayuntamiento como en el modo en que se articula la financiación pública (pagos, subvenciones, etc.).

## **RESUMEN**

En esta unidad didáctica se presenta la delimitación del sector público español, de acuerdo con la normativa que se refiere a ello. En tal sentido nos referimos, en tal aspecto, en la Constitución Española y el SEC/2010, con carácter genérico y, específicamente, en cuanto a la Administración Local a la Ley de Bases de Régimen Local.

Por otra parte, también dedicamos especial atención a las competencias y nos referimos a Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013), como

norma que da nueva redacción al artículo 25 y 36 de la LBRL y que delimita las competencias de los Entes Locales.

Para cumplir con las referidas competencias, todo ente local requiere relacionarse con otros entes públicos y/o privados –mundo externo- para adquirir los recursos necesarios para desarrollar sus funciones y, además, realizar actividades en el interior, igualmente importante para el cumplimiento de dichas funciones.

Finalmente, la unidad didáctica finaliza haciendo mención a cómo se organiza los entes locales y cuáles son sus posibles entidades dependientes, haciendo hincapié en su clasificación en términos contables.