



L'Anuari de l'Observatori de l'educació local té com a objectiu oferir una mirada sobre l'estat i l'evolució de l'educació des de la perspectiva municipal, els principals reptes als quals ha de fer front el nostre sistema educatiu i les estratègies desenvolupades des del món local.

La present edició inclou articles de reflexió i l'anàlisi en àmbits com els futurs de l'educació un cop superada la pandèmia, els nous paradigmes de l'aprenentatge, un balanç del Pacte contra la segregació escolar a Catalunya, la mirada de gènere en la lluita contra l'abandonament escolar prematur o les característiques de la nova llei de la formació professional.

La despesa municipal en educació: l'evidència de les dades

MAITE VILALTA

Professora titular d'Hisenda Pública a la Universitat de Barcelona

L'objectiu d'aquest escrit és oferir un conjunt de dades i reflexions sobre la implicació dels municipis en la prestació de serveis educatius. Concretament, s'ofereixen dades pressupostàries que permeten comprovar quin és el volum de despesa municipal en educació, en quin tipus de serveis educatius es gasta, quants recursos tenen els ajuntaments per finançar-los i d'on procedeixen. L'anàlisi contempla els municipis de la província de Barcelona.

1. La creixent implicació dels municipis en l'educació: algunes dades

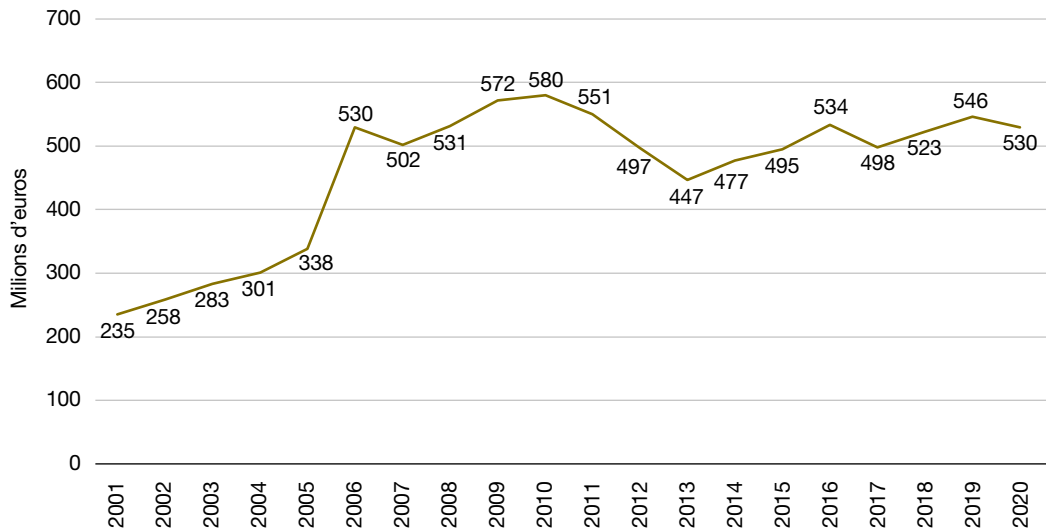
En els darrers vint anys (del 2001 al 2020), el conjunt de municipis de la província de Barcelona ha destinat una mitjana de 461,46 milions d'euros anuals a programes de despesa vinculats a l'educació, la qual cosa representa una mitjana anual de 85,62 euros per habitant.

El **gràfic 1** mostra la xifra corresponent a cada any, i és fàcil veure que, malgrat la davallada entre els anys 2010 i 2013, la tendència al llarg de tot el període és creixent. De fet, es pot afirmar que mentre que el total de la despesa municipal va créixer durant tots aquests anys, a una taxa anual acumulada del 3,2 %, la despesa en educació ho va fer per sobre, a una taxa del 4,4 %.

Tenint en compte que el total de la despesa realitzada pels municipis de la província de Barcelona ha estat, durant aquests anys, d'una mitjana de 6.469,01 milions d'euros anuals, això vol dir que han destinat a l'educació una mitjana anual del 7,0 % del seu pressupost de despesa. El **gràfic 2** mostra la xifra corresponent d'aquest percentatge a cada any i permet veure, fàcilment, que la despesa educativa ha anat guanyant protagonisme dins el pressupost de despesa municipal: si bé durant els primers anys del període analitzat, la despesa que els municipis destinaven a l'educació representava al voltant del 5,5 % del total, a mesura que han anat passant els anys, aquest percentatge ha tingut una tendència creixent amb algunes oscil·lacions.

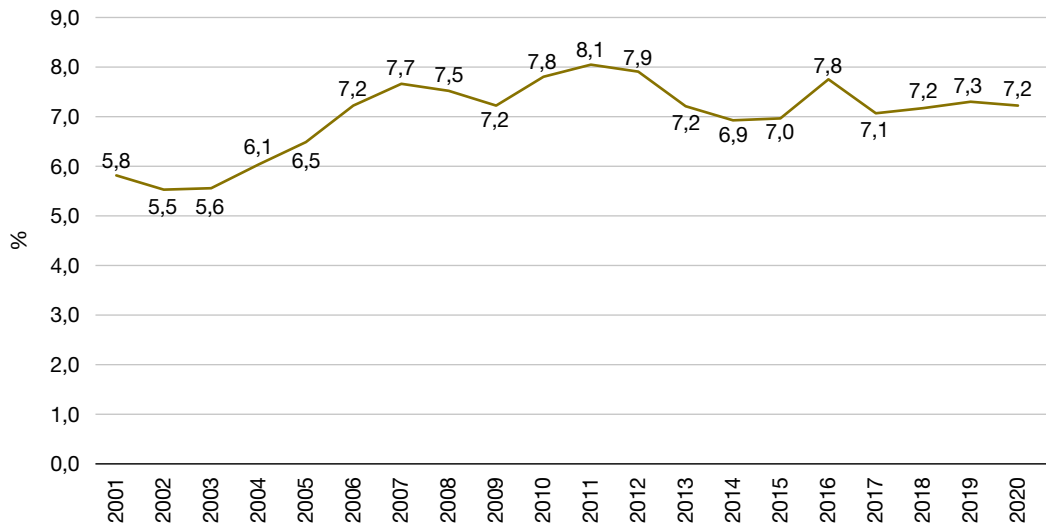
Si tenim en compte la població en edat escolar de la província de Barcelona (petita infància, infantil, primària i secundària), és a dir, la que va de 0 a 16 anys, es pot afirmar que els municipis han destinat a l'educació una mitjana anual de 517,41 euros per cada «infant-jove», al llarg del període 2001-2020. El **gràfic 3** mostra la dada

Gràfic 1. Despesa en educació realitzada pels municipis de la província de Barcelona. Milions d'euros



Font: elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda.

Gràfic 2. Despesa en educació dels municipis de la província de Barcelona. Percentatge sobre el total de despesa municipal (%)

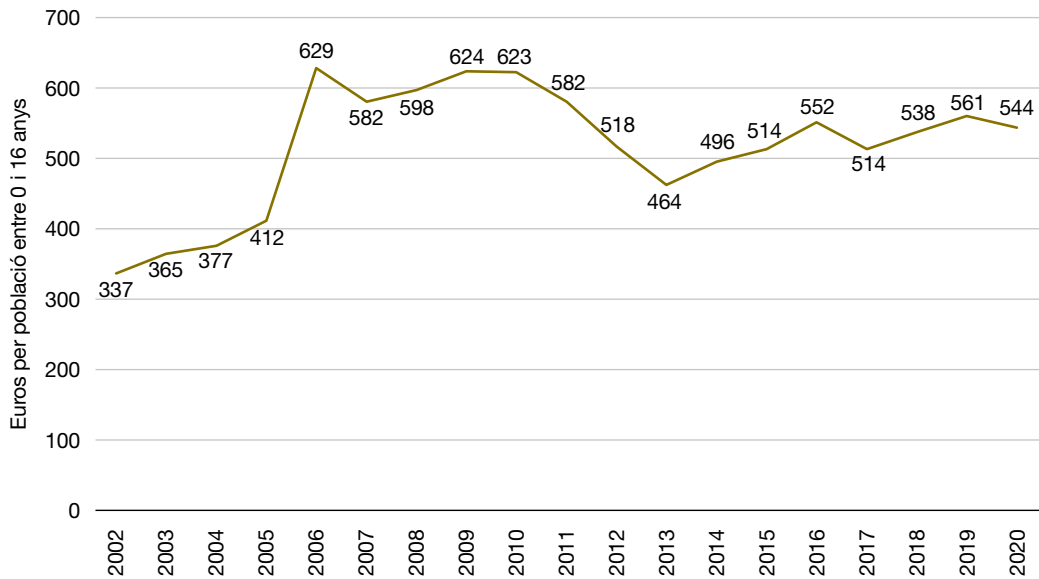


Font: elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda.

corresponent a cada any i permet veure que l'augment més important es produeix l'any 2006, moment que s'assoleixen els 629,37 euros per «infant-jove».

Totes aquestes dades no fan sinó evidenciar la implicació dels municipis en la prestació d'un dels serveis, l'educació, que constitueix un dels eixos essencials de l'estat del benestar. L'aposta i el compromís dels municipis per l'educació ha estat una realitat al llarg de tots aquests anys. És raonable, doncs, plantejar-se què és el que realment estan fent en l'àmbit educatiu, en quines condicions ho fan, i fins a quin punt estava previst que ho fessin.

Gràfic 3. Despesa municipal en educació per població de 0 a 16 anys. Municipis de la província de Barcelona. Euros



Font: elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Hisenda i l'INE.

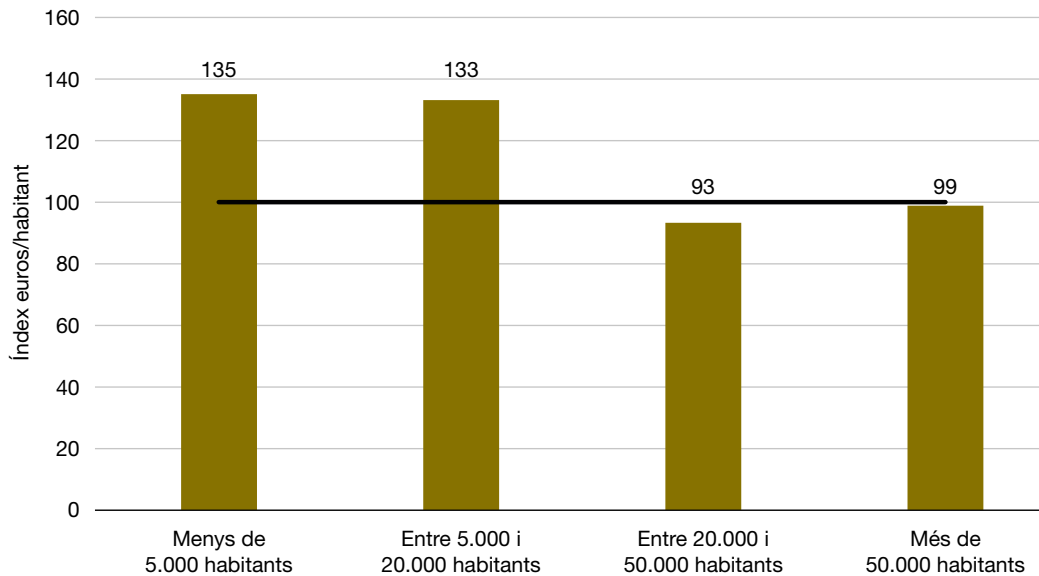
2. Quin tipus de serveis educatius presten els municipis? El destí de la despesa municipal en educació

El principal objectiu d'un recent estudi de la Diputació de Barcelona (2022) ha estat identificar i quantificar el destí de la despesa en educació que correspon als municipis. L'estudi s'ha fet utilitzant dades corresponents a l'exercici 2019, obtingudes mitjançant una enquesta a una mostra de municipis de la província de Barcelona. Els resultats més rellevants són els següents:

- El conjunt de municipis de la província de Barcelona van destinar a serveis educatius un total de 568,96 milions d'euros,¹ que representen 101,09 euros per habitant i el 7,8 % del pressupost de despesa.
- Són els municipis més petits de 5.000 habitants, els que hi han destinat un volum de despesa per habitant més elevat, com ho mostra el [gràfic 4](#). Concretament, un 35 % per sobre la mitjana, percentatge que és molt similar en els d'entre 5.000 i 20.000 habitants (un 33 %). En canvi, la despesa educativa per habitant dels municipis d'entre 20.000 i 50.000, està un 7 % per sota la mitjana, i la dels de més de 50.000 habitants, un 1 % per sota.

1. Observeu que aquesta dada difereix lleugerament de la que apareix en el [gràfic 1](#) extreta de la base de dades del Ministeri d'Hisenda (546,40 milions d'euros), cosa que pot ser explicada per diferències en la mostra de municipis que s'ha utilitzat, i a possibles divergències de classificació pressupostària d'algunes despeses.

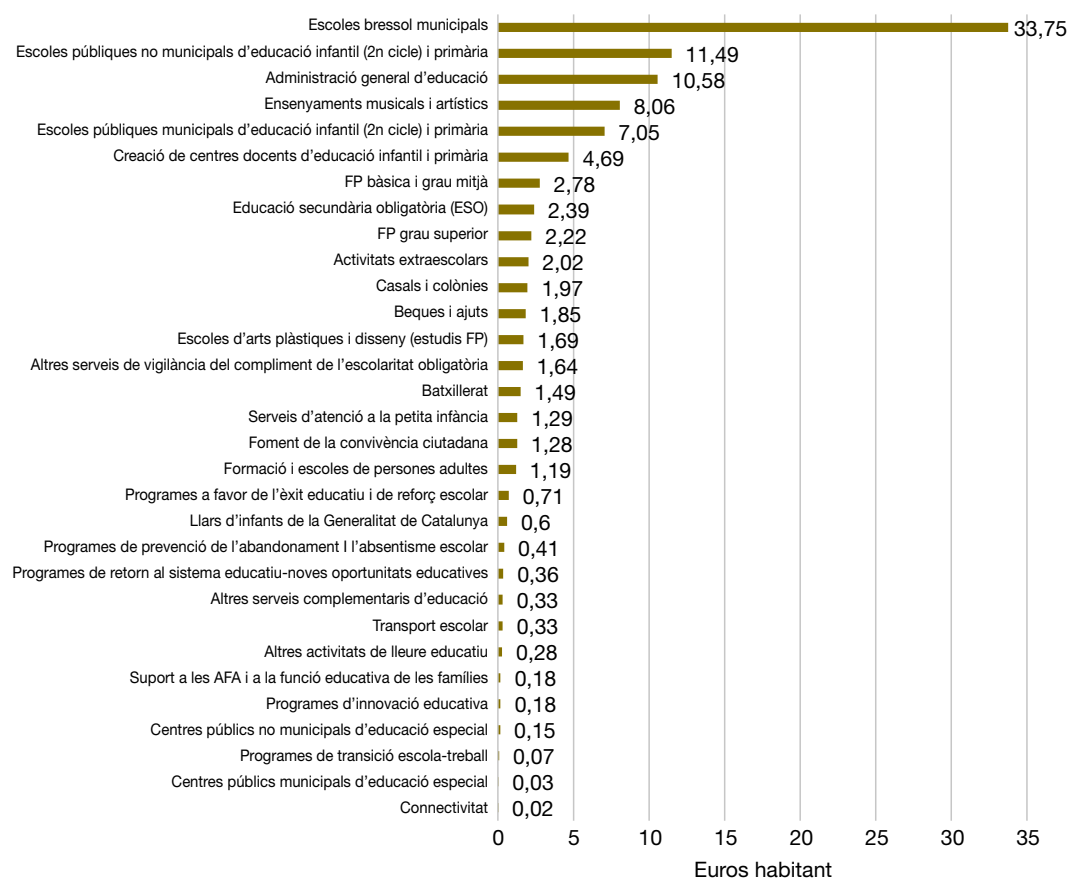
Gràfic 4. Despesa en educació dels municipis de la província de Barcelona segons trams de població. Euros/habitant (índex). 2019



Font: elaboració a partir de la Diputació de Barcelona (2022).

- c) Com es pot veure en el [gràfic 5](#), el principal destí de la despesa en educació han estat les *escoles bressol*. Els ajuntaments hi han destinat una mitjana de 33,75 euros per habitant. A una distància considerable, també destaca la despesa destinada a: les *escoles d'educació infantil (2n cicle) i primària no municipals* (11,49 euros per habitant) i municipals (7,05 euros per habitant); *ensenyaments musicals i artístics* (8,06 euros per habitant); *creació de centres d'educació infantil i primària* (4,69 euros per habitant) i *administració general d'educació* (10,58 euros per habitant).
- d) La meitat de la despesa que els ajuntaments destinen a serveis educatius (el 50,4%), es destina a pagar les remuneracions del personal que hi treballen, i el 34,4% cobreix les despeses de funcionament d'aquests serveis (subministraments, lloguers, compra de material, reparacions, manteniment i reparació, etc.).
La resta és per finançar inversions (8,2%); per fer transferències a les famílies, a fundacions, a consorcis educatius, etc. (6,8%), i per fer front al pagament dels interessos del deute (0,2%).

Gràfic 5. La despesa en educació dels municipis de la província de Barcelona per serveis als quals va destinada. Euros/habitant. 2019



Font: elaboració a partir de la Diputació de Barcelona (2022).

3. Com s'ho fan els ajuntaments per finançar els serveis educatius que presten?

La **taula 1** mostra que els serveis educatius prestats pels municipis de la província de Barcelona han estat finançats mitjançant:

- Transferències d'altres administracions públiques (un total de 95,29 milions d'euros). Es tracta de subvencions específiques procedents majoritàriament de la Generalitat de Catalunya (el 67,9%) i de la Diputació de Barcelona (el 26,5%). La resta de transferències (el 5,7%) procedeixen de la Unió Europea, l'Administració central, consorcis, o altres administracions locals.
- Taxes i preus públics pagats pels usuaris d'aquests serveis, que han aportat un total de 80,45 milions d'euros.
- Endeutament: s'han destinat a l'educació 2,97 milions d'euros obtinguts a través de préstecs.

d) Ingressos procedents del patrimoni municipal ja sigui, per exemple, a través de concessions i aprofitaments especials, de l'obtenció de dividends o de la venda de terrenys i immobles. Aquestes fonts han aportat 0,92 milions d'euros al finançament dels serveis educatius municipals.

Així doncs, sabem que els recursos que han fet servir els ajuntaments per poder finançar la seva despesa en serveis educatius procedeixen, per aquest ordre, de: la implicació que altres administracions tenen en aquest finançament (les transferències); dels mateixos usuaris dels serveis (les taxes i els preus públics); de l'endeutament; de l'explotació i la venda del seu patrimoni. A través d'aquestes fonts han aconseguit obtenir un total de 179,63 milions d'euros.

Taula 1. Ingressos directament relacionats amb el finançament de la despesa educativa dels municipis de la província de Barcelona. 2019

| | Milions d'euros |
|---|-----------------|
| Taxes i preus públics | 80,45 |
| Transferències procedents d'altres administracions | 95,29 |
| Ingressos procedents de l'ús i la venda del patrimoni municipal | 0,92 |
| Endeutament | 2,97 |
| Total | 179,63 |

Font: elaboració a partir de la Diputació de Barcelona (2022).

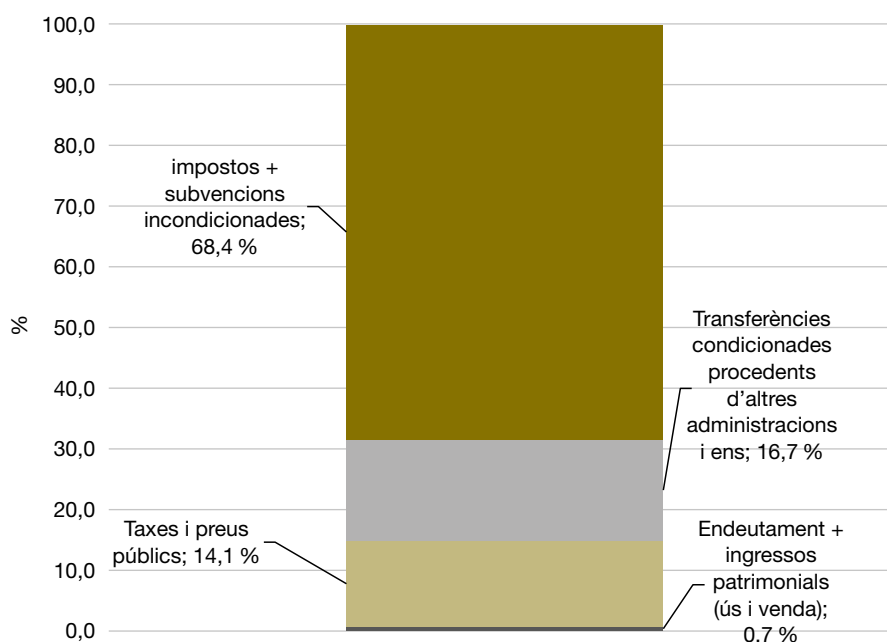
Com s'ha assenyalat anteriorment, la despesa en serveis educatius ha estat d'un total de 568,96 milions d'euros l'any 2019, i ara acabem de veure que els ingressos obtinguts directament per finançar-la han estat de 179,63 milions d'euros. Això representa el 31,6%. D'on procedeixen, doncs, els recursos per finançar el 68,4% restant? Com s'ho fan els municipis per cobrir el que falta? La resposta és clara: els ajuntaments han de destinar part dels ingressos que obtenen a través del conjunt d'impostos municipals al finançament dels serveis educatius,² i part de les subvencions incondicionades que reben procedents, sobretot, de l'Administració central.

Això vol dir que els municipis estan finançant la seva despesa educativa, fonamentalment, amb recursos incondicionats, és a dir, recursos que en principi no estaven pensats per finançar, específicament, la despesa municipal en educació, sinó el conjunt de serveis públics que tenen encomanats.

Com es pot veure en el [gràfic 6](#), les taxes i els preus públics pagats directament pels usuaris dels serveis educatius municipals cobreixen «només» el 14,1% de la despesa educativa, i les transferències rebudes pels municipis que han de ser destinades, específicament, al finançament d'aquests serveis, en cobreixen el 16,7%.

2. Es tracta de: l'Impost sobre béns immobles, Impost sobre vehicles de tracció mecànica, Impost sobre activitats econòmiques, Impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana, Impost sobre construccions, instal·lacions i obres, i en municipis de més de 75.000 habitants, de les participacions impositives en l'IRPF, IVA i impostos especials (tabac, alcohol i hidrocarburs).

Gràfic 6. Procedència dels recursos per finançar la despesa educativa realitzada pels municipis de la província de Barcelona. Percentatge sobre el total (%). 2019



Font: elaboració a partir de la Diputació de Barcelona (2022).

4. Les escoles bressol: una menció a part

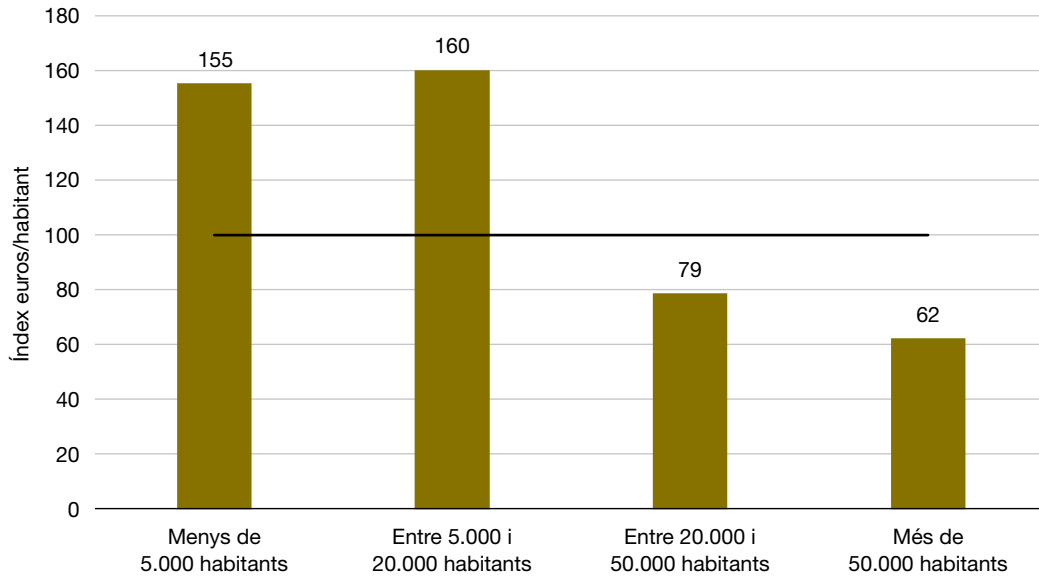
Com s'ha vist anteriorment, el principal destí de la despesa en educació que fan els ajuntaments són les *escoles bressol*, la qual cosa justifica que hi parem una atenció especial.

L'any 2019, la despesa realitzada pel conjunt de municipis de la província de Barcelona en aquest servei va ser de 189,95 milions d'euros. Això vol dir una mitjana de 33,75 euros per habitant. Però, tal com mostra el [gràfic 7](#), aquesta mitjana varia segons la grandària del municipi. En els d'entre 5.000 i 20.000 habitants, la despesa per càpita destinada a les escoles bressol és d'un 60 % per sobre de la mitjana (d'un 55 % per als de menys de 5.000 habitants), mentre que en els de més de 50.000 habitants és d'un 38 % per sota (d'un 21 % quan la població se situa entre els 20.000 i els 50.000 habitants).

La major part de la despesa que fan els municipis en les escoles bressol ha servit per cobrir les despeses de *funcionament de les activitats de les escoles bressol en horari lectiu* (un total de 130,13 milions d'euros). La resta s'ha destinat a: i) conservació, manteniment, neteja, vigilància i subministraments (43,43 milions d'euros); ii) servei de menjador (7,70 milions d'euros); iii) servei d'acollida i permanència i altres serveis (8,69 milions d'euros).

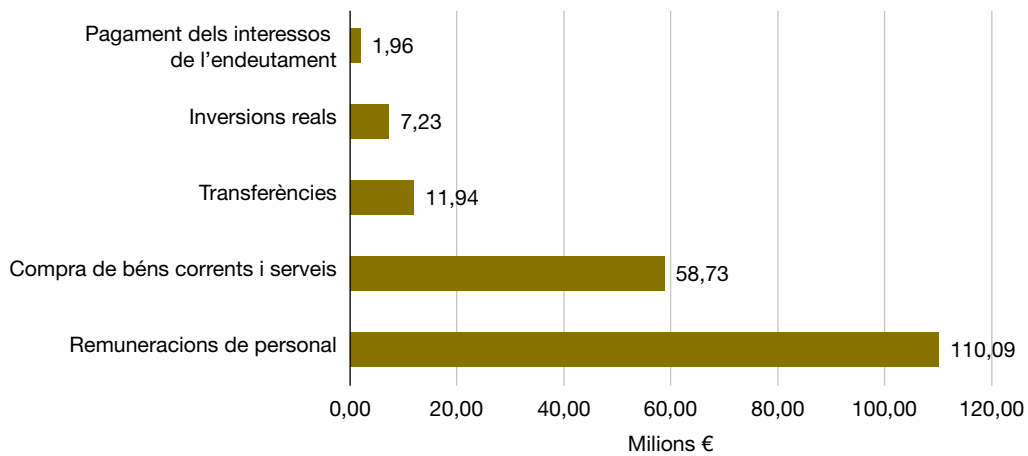
I si ens fixem en la naturalesa econòmica d'aquesta despesa municipal s'observa que, fonamentalment, com ho evidencia el [gràfic 8](#), és destinada a cobrir les remuneracions del personal (110,09 milions d'euros) i a l'adquisició de béns corrents i serveis (58,73 milions d'euros). Aquests dos capítols de despesa suposen pràcticament el 90 % del total. La resta es destina a fer transferències monetàries a famílies, consor-

Gràfic 7. La despesa en escoles bressol dels municipis de la província de Barcelona segons la grandària. Euros/habitant (índex). 2019



Font: elaboració a partir de la Diputació de Barcelona (2022).

Gràfic 8. Naturalesa econòmica de la despesa en escoles bressol dels municipis de la província de Barcelona. Milions d'euros. 2019



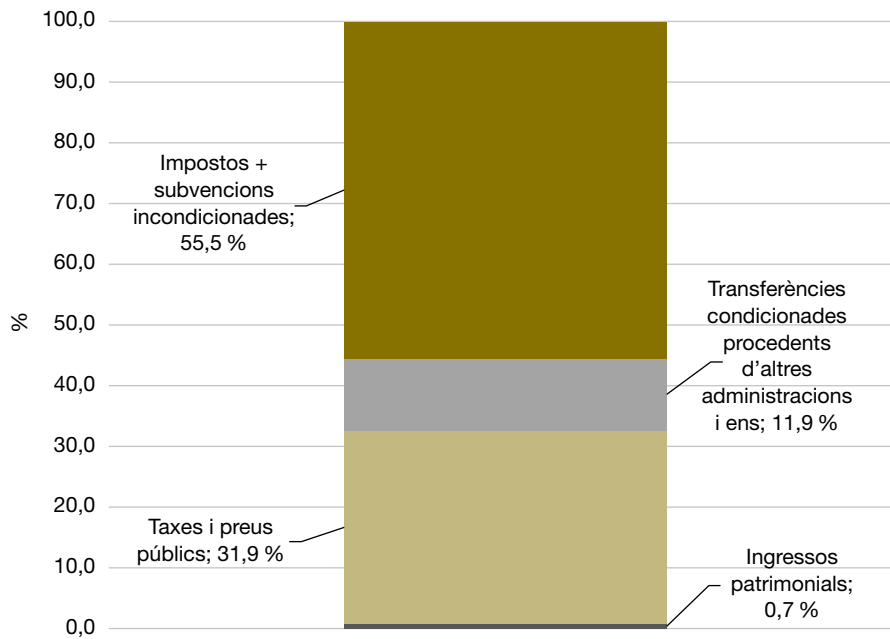
Font: elaboració a partir de la Diputació de Barcelona (2022).

cis, ens sense finalitat de lucre, etc. (11,94 milions d'euros); a fer inversions (7,23 milions d'euros), i a pagar els interessos del deute (1,96 milions d'euros).

Pel que fa als recursos que els municipis de la província de Barcelona han obtingut per finançar la seva despesa en escoles bressol, sabem que (gràfic 9):

- Un 31,9% han procedit de les taxes i els preus públics que paguen les famílies usuàries d'aquestes escoles. Aquesta font d'ingressos ha aportat als municipis 60,61 milions d'euros.

Gràfic 9. Procedència dels recursos per finançar la despesa en escoles bressol realitzada pels municipis de la província de Barcelona. Percentatge sobre el total (%). 2019



Font: elaboració a partir de la Diputació de Barcelona (2022).

- Un 11,9% han procedit de transferències que altres administracions (Generalitat, Diputació, etc.) han atorgat als municipis per tal que fossin utilitzades específicament per finançar les despeses en escoles bressol (un total de 22,64 milions d'euros).
- Un 0,7% han estat ingressos patrimonials utilitzats específicament per finançar les escoles bressol (1,36 milions d'euros).

Aquestes tres vies han aportat als municipis un total de 84,61 milions d'euros. Per tant, si tenim en compte que la despesa municipal en aquest servei ha estat, tal com s'ha esmentat anteriorment, de 189,95 milions d'euros, això vol dir que només se n'ha cobert el 44,5%. Falten per acabar-la de cobrir 105,34 milions d'euros (el 55,5% restant), que s'han obtingut mitjançant els ingressos procedents dels impostos i de les subvencions incondicionades que reben els municipis d'altres administracions.

5. Un apunt final com a reflexió: Per què l'educació a escala local? Té sentit?

El marc competencial dels municipis va quedar definit en la Llei 7/85 de 2 d'abril, reguladora del règim local. Concretament, en els articles del 25 al 28, on s'establia que els municipis han d'exercir, en tot cas, competències en un conjunt de matèries que s'enumeren de manera explícita i que, ja sigui sols o associats, han de prestar obligatòriament segons el seu volum de població. Entre aquest llistat de serveis

de prestació obligatòria no hi ha, en cap cas, l'educació. No obstant, el mateix articulat estableix que, per una banda, els municipis poden promoure tota mena d'activitats i prestar tots aquells serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions dels seus ciutadans, i per altra banda, es preveu la possibilitat que l'Estat i les comunitats autònomes (CA) els deleguin competències. En concret, es preveu que els municipis puguin dur a terme activitats complementàries de les que són pròpies d'altres administracions públiques, i en particular, les relatives a educació, cultura, promoció de la dona, habitatge, sanitat i protecció del medi ambient. Posteriorment, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL) —la que determina l'actual marc legal de les competències municipals—, elimina aquesta possibilitat. Així doncs, és clar que, des l'entrada en vigor d'aquesta llei, l'educació no pot ser delegada als municipis.

Les dades que acabem de veure mostren que els ajuntaments estan implicats en la prestació de serveis educatius i, molt especialment, en les escoles bressol. D'acord amb el marc legal que acabem de descriure, podem deduir que ho fan no perquè la llei els hi obligui³ (no formen part del llistat de serveis obligatoris), ni perquè els hagin estat delegats per part de les altres administracions, sinó perquè la llei els permet «promoure tota classe d'activitats i prestar tots aquells serveis públics que contribueixen a satisfer les necessitats i aspiracions dels seus ciutadans».

Hem de pensar, doncs, que els municipis, fent ús d'aquesta potestat legal, s'impliquen en l'educació dels seus conciutadans perquè això respon a les seves necessitats i aspiracions. No ho fan per imperatiu legal, sinó pel convenciment que cal fer-ho, i sembla, per les dades que hem vist, que la tendència és que, molt probablement, anirà en augment.

És clar que aquest marc legal, que per una banda enumera un conjunt de serveis de prestació obligatòria per part dels municipis i obre al mateix temps la possibilitat que en puguin prestar d'altres, hauria de tenir una adequació per la banda dels ingressos. És a dir, el model de finançament municipal hauria de preveure que hi haurà municipis que prestaran serveis més enllà dels obligatoris, com hem vist que passa en el cas de l'educació. Aquesta és, precisament, una dels qüestions que caldria resoldre en una futura reforma del finançament local.

Probablement als anys vuitanta, quan es va començar a desplegar l'actual estat de les autonomies, es pensava en uns governs municipals que prestessin, tan sols, el que es coneix com a serveis *típicament locals* (enllumenat, urbanisme, recollida de deixalles, cementiri, clavegueram, etc.). Sembla que aquest era l'espai que se'ls reservava dins de la nova estructura organitzativa de l'Estat. Però la realitat avui és molt diferent de la d'aleshores. Els governs locals són protagonistes de molts dels canvis que es van produint al món. No només passa en l'àmbit de l'educació, sinó també en el de la sanitat, l'habitatge i els serveis socials.⁴ Potser no estava previst que passés, però passa i cal tenir-ho en compte. Això vol dir que calen reformes. El que es va esdevenint en l'àmbit municipal amb l'educació n'és una bona mostra. Els ajuntaments destinen una part dels recursos a prestar serveis que, en la majoria dels casos, no estaven

3. Només a través de lleis sectorials s'han establert certes obligacions als municipis relacionades amb l'educació. Es tracta, per exemple, d'aportar solars per a la construcció de centres públics d'educació primària i secundària; de fer el manteniment dels edificis dels centres d'educació primària (petites obres de neteja, serveis d'aigua, llum, calefacció i vigilància), i de tenir cura del compliment de l'escolarització obligatòria.

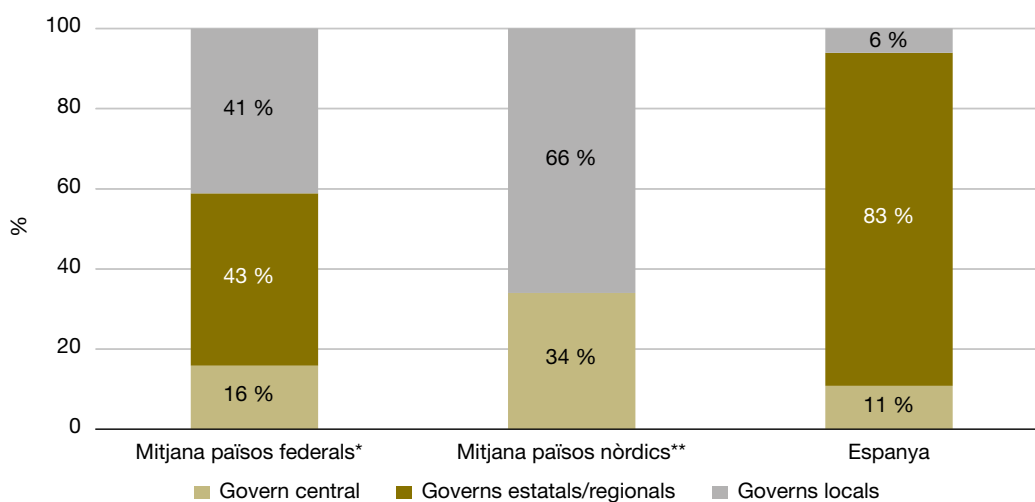
4. Vegeu Vilalta, M. (dir.): 2011.

previstos entre les seves obligacions. La solució no és que deixin de fer-ho, sinó que ho puguin fer en condicions òptimes tant en termes d'eficiència com d'equitat, perquè molt probablement, i per moltes raons, està especialment justificat que ho facin.

De fet, si donem un cop d'ull al que passa en altres països —sobretot als federals, que pel fet de tenir tres nivells de govern (central, estatal i local) són els més comparables al nostre—, observem que els governs locals, a excepció de països com Bèlgica i Austràlia, estan molt més implicats en la prestació de serveis educatius. L'educació forma part de les seves responsabilitats legalment reconegudes.

Vegeu el gràfic 10: mentre que a Espanya els governs locals efectuen el 6 % del total de la despesa en educació del conjunt de les administracions públiques de l'Estat, aquest percentatge és d'un 41 % en la mitjana de països federals, i d'un 66 % en la mitjana dels països nòrdics. La despesa educativa està clarament descentralitzada a Espanya, però depèn quasi exclusivament de les CA (el 83 %), no dels governs locals.⁵

Gràfic 10. La despesa en educació per nivells de govern. Percentatge sobre el total (%). 2010



* Inclou Alemanya, Àustria, Canadà, EUA, Suïssa.

** Inclou Dinamarca, Finlàndia, Suècia.

Font: elaboració pròpia a partir de Government at a Glance 2011. OCDE 2011; Suècia: Government Finances Statistics Yearbook. FMI.

Les dades no fan sinó posar de manifest una realitat. Haurien de servir per enriquir el necessari debat sobre quin futur volem per a l'educació dels nostres infants i joves. I això passa, sens dubte, per determinar les responsabilitats que hi tenen els diferents governs que integren el nostre estat compost, i tenint molt present que els governs locals, com qualsevol altre, han de disposar d'un marc competencial propi clarament delimitat i també dels ingressos adequats per executar-lo. La solució només pot venir de la negociació i el pacte, per tant, del terreny de la política. Esperem que l'evidència de les dades hi contribueixi.

5. Vegeu Bosch, N.; Espasa, M. (2006) si voleu un major detall sobre la hisenda local en els països de la Unió Europea i el pes que hi té l'educació.

6. Referències bibliogràfiques

- BOSCH, Núria; ESPASA, Marta (2006). «La Hisenda local a la Unió Europea (UE-15)», Col·lecció Món Local 18, Diputació de Barcelona.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2022). «Despesa en educació dels municipis. Província de Barcelona». *Informe tècnic elaborat per KSNET*.
- VILALTA, Maite (dir.); MAS, Daniel; SALINAS, Paula (2011). «Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles». Colección Documentos e Informes D+I, *Fundación Democracia y Gobierno Local*.

Accediu al text íntegre de l'*Anuari 2022*
de l'*Observatori de l'educació local*
des de la **Llibreria de la Diputació de Barcelona**