

NOTAS PARA EL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS GALLEGOS¹

Notes to the analysis of financial situation of the Galician municipalities

ENRIQUE MOLDES TEO

Catedrático de Hacienda Pública (Sistema financiero y tributario)

Universidad de Santiago de Compostela

enrique.moldes@usc.es

Resumen

Se trata de una investigación de los rasgos esenciales y permanentes de las finanzas municipales gallegas. Utilizo datos agregados y consolidados de los años 2004 a 2010 y clasifico los municipios en cinco tramos de población desde los más pequeños a los más grandes. Analizo los siguientes parámetros financieros: ahorro neto, superávit y déficit no financiero, remanente de tesorería, carga financiera y deuda pública acumulada. Estudio los ingresos propios tributarios y las transferencias del Estado y de la administración autonómica para conocer el grado de dependencia financiera. Los resultados obtenidos comparados con los del resto de los municipios de España, nos sitúan en el último lugar en gastos totales e ingresos tributarios por habitante, así como también en carga financiera y endeudamiento. Finalmente, propongo diversas recomendaciones para conseguir la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Palabras claves: presupuesto, los impuestos, la estabilidad fiscal y la sostenibilidad financiera

Abstract

This is an investigation of the essential and permanent features of municipal finances Galicia. I use aggregate data and consolidated the years 2004-2010 and classify municipalities into five sections of the population from the smallest to the largest. I analyze the following financial parameters: nets savings, financial surpluses and deficits, balance of treasury, financial burden and public debt accumulated. I study own tax revenues and transfers from state and regional administration to determine the degree of financial dependence. The results compared with the rest of the municipalities in Spain, we are at last in total expenditure and tax revenue per capita, as well as financial and debt load. Finally, I propose several recommendations to achieve fiscal stability and financial sustainability.

¹Este trabajo tiene su origen en los estudios que he realizado como miembro de la Comisión de Expertos para el Análisis Local creada por acuerdo del Consejo de la Xunta del 18 de mayo de 2012. Con afecto dedico el trabajo al recuerdo de nuestra compañera Profesora María Carolina Rovira.

Keywords: *budgeting, taxation, fiscal stability and financial sustainability.*

SUMARIO

1. Delimitación del trabajo.- 2. Los ingresos y gastos y sus niveles de ejecución.- 3. El ahorro neto.- 4. Capacidad/Necesidad de financiación.- 5. Remanente de tesorería e índices de solvencia y liquidez.- 6. La carga financiera.- 7. Los ingresos fiscales.- 8. Las transferencias.- 8.1. Introducción.- 8.2 Modelo de variables.- 8.3. Modelo de cesión y su fondo complementario.- 9. El gasto no obligatorio de los Ayuntamientos.- 10. Algunos datos comparativos.- 11. Conclusiones e indicaciones.

SUMMARY

1.Delimitation work.- 2. The income and expenditure and implementation levels.- 3. The net savings.- 4. Net lending or Net borrowing.- 5. Surplus of cash and liquidity and solvency ratios.- 6. The financial burden.- 7. Tax revenues.- 8 Transfers.- 8.1. Introduction.- 8.2. Model variables.- 8.3. Transfer model and its supplementary fund.- 9. The non-compulsory expenditure of the municipalities.- 10. Some comparative data.- 11. Conclusions and recommendations

1. DELIMITACIÓN DEL TRABAJO

La Constitución española de 1978 establece de forma textual que *El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses* (Art.137). En términos más concretos en los artículos 140 y 141 dice que la Constitución *garantiza la autonomía de los municipios* que gozarán de personalidad jurídica plena y que *la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia* y que *el gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a las Diputaciones...* Por otra parte, La Carta Europea de Autonomía Local del 15 de octubre de 1985, ratificada por España, desarrolla el concepto y alcance de la autonomía local. Estos son básicamente los mejores avales normativos que se puedan tener frente a posibles intromisiones en la esfera competencial de las entidades locales.

Pero también la legislación ordinaria desarrolla múltiples aspectos de la administración local. No obstante es evidente la necesidad de una reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. En efecto, es necesario redefinir competencias, eliminar duplicidades y establecer una financiación sostenible, como también agrupar municipios. Todas estas cuestiones están en la opinión pública y requieren una solución inmediata.

El Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local está generando como es sabido numerosas controversias y resistencias de diverso signo político y de ahí la excesiva demora de su redacción definitiva.

La atribución a las Diputaciones provinciales de las competencias de los municipios inferiores a 20.000 habitantes cuando se detecten deficiencias en la prestación de los servicios es la cuestión más polémica,

sobre todo porque dicha atribución no supone una tutela sino la cesión de la titularidad de la competencia dejando a los municipios vacíos de contenido. La solución contraria, supresión de las Diputaciones, exigiría por lo que se ha indicado un cambio constitucional.

El análisis en este trabajo se limita a los municipios quedando fuera la consideración de las Diputaciones y de las fórmulas asociativas (mancomunidades y consorcios). Los datos proceden de la clasificación económica de los presupuestos liquidados y consolidados. Aunque el ministerio de Hacienda ofrece una liquidación de los presupuestos de 2011 no se ha utilizado porque no está disponible la desagregación por tramos de población. Por ello a veces se presentan los presupuestos iniciales o preventivos para este año.

2. LOS INGRESOS Y LOS GASTOS DE LOS MUNICIPIOS Y SUS NIVELES DE EJECUCIÓN

En los Cuadros 1 y 2 puede verse la evolución de los ingresos y de los gastos de los municipios gallegos. Los siete primeros capítulos de los presupuestos de ingresos (operaciones no financieras) crecen entre 2005 y 2011 un 18,4%. El IPC (Base 2011=100) es para el periodo considerado del 16% por lo que, teniendo en cuenta esta depreciación del dinero, el crecimiento real de los ingresos no financieros ha sido prácticamente nulo. En todo caso, el crecimiento varía según los años de referencia; por ejemplo, si tomamos 2005 con respecto a 2009 el crecimiento es del 47,6 ya que 2009 recoge todavía los efectos de los años del auge inmobiliario. La caída del efecto inmobiliario tomando 2009 a 2011, produce un descenso del 19,8% tan sólo en esos años. El año 2009 es el que tiene mayores ingresos de todos los años analizados y ello puede explicarse porque la caída de la actividad inmobiliaria en 2009 no fue tan significativa porque se arrastran ingresos de años anteriores y además para ese año los ingresos de capital aumentan por el Fondo Estatal de Inversión Municipal aprobado como se sabe en noviembre del 2008 y llamado Plan E.

La evolución del ingreso total tiene pautas semejantes. Entre 2005 y 2011 el crecimiento es del 17,9, prácticamente igual al de los ingresos no financieros.

Los gastos no financieros crecen entre 2005 y 2011 un 30,4%, y si los ingresos no financieros crecen (como hemos indicado) en un 18,4%, el déficit no financiero se produce evidentemente. Los gastos corrientes crecen en el periodo un 31,8% de forma semejante (1,4 puntos de diferencia) por encima de las operaciones financieras. Finalmente los gastos totales aumentan en 29,2%.

Cuadro 1. Presupuestos liquidados de ingresos. Millones de euros

Derechos reconocidos net	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011(A)
Impuestos directos	506,8	533,2	559,6	593,8	640	672	673,3
Impuestos indirectos	103,6	130,7	111	97,6	65,6	54,2	56,7
Tasas, precios y otros ingr	324,2	339,5	328,5	350,5	352,9	357,2	384,1
Transferencias corrientes	634,2	714,8	823,5	853,6	893,1	815,5	773,1

Ingresos patrimoniales	19,9	23,8	37,9	35,9	26,7	26,4	20,46
Operaciones corrientes	1588,7	1742	1860,6	1931,4	1978,3	1925,3	1907,6
Enajenación Inversiones	28,1	34,6	33,6	26,7	12,7	9,4	4,40
Transferencias de capital	160,5	204,6	235	225,2	632,9	527,3	192,5
Operaciones de capital	188,6	239,2	268,6	251,9	645,6	536,7	196,9
Operaciones no financ.	1777,3	1981,2	2129,2	2183,3	2623,9	2462	2104,5
Activos financieros	9,0	12,7	7,6	2,8	3,1	2,9	3,6
Pasivos financieros	73,9	99,4	81,2	74,2	117,5	95,1	86,1
Operaciones financier.	82,9	112,1	88,8	77	120,6	98	89,7
Total ingresos	1860,2	2093,3	2218	2260,3	2744,5	2560	2194,2

Fuente: Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales, (Municipios). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Cuadro 2. Presupuestos liquidados de gastos. Millones de euros.

OBLIGACIONES RECONOCIDAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011(A)
Gastos de personal	577,3	619,5	668,7	722	772,4	766,7	737,5
Gastos corrientes bienes	610,3	678	728,7	807,7	854	842,6	840,8
Gastos financieros	23,8	22,7	28,9	32,8	20,4	14,6	17,3
Transferencias corrientes	81,6	85,4	97,8	105	113,3	111,5	109,8
Operaciones Corrientes	1.293	1.405,6	1.524,1	1.667,5	1.760,1	1.735,4	1.705,4
Inversiones reales	341,5	411	497,9	450,7	832,7	683,4	434,4
Transferencias de capital	17,4	14,6	25,8	41,4	31,7	19,3	15
Operaciones de Capital	358,9	425,6	523,7	492,1	864,4	702,72	449,4
Operaciones no Financ.	1.651,9	1.831,2	2.047,8	2.159,6	2.624,5	2.438,1	2.154,8
Activos financieros	9	13,3	8,6	3	3,2	3,1	2,8
Pasivos financieros	82,6	83,8	87,6	82,5	80,6	93,6	94,9
Operaciones Financier.	91,6	97,1	96,2	85,5	83,8	96,7	97,7
Total gastos	1.743,5	1.928,3	2.144	2.245,1	2.708,3	2.534,8	2.252,5

Fuente: Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales, (Municipios). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

En el cuadro 3 se intenta mostrar el bajo grado de ejecución presupuestaria tanto de ingresos como de gastos. Los ingresos corrientes se sitúan en la media del 95, 4% que es aceptable pero no elevada, pero los ingresos de capital se ejecutan poco más de la mitad (56,7%). De ello resulta una ejecución de las operaciones no financieras del ingreso del 86, 2% como media. Resulta también sorprendente la ejecución de los pasivos financieros (cap.9) que representan la emisión de deuda en forma de títulos o créditos bancarios. La conclusión con respecto a este punto es que sólo un poco más de la mitad (54,2%) de la deuda programada o autorizada llega a ser utilizada, ya sea porque no se necesita o porque el municipio no es capaz de instrumentarla. Finalmente los ingresos totales pasan a derechos reconocidos tan sólo en una media del 74,8%.

Con respecto a los gastos, la impresión es parecida. Los gastos corrientes tienen un grado de ejecución del 88,2% y los gastos de capital del 47, 8%. Este último coeficiente es debido sin duda a la dificultad de ejecutar las inversiones reales, lo que se da en muchas administraciones, pero desde luego no en el nivel tan reducido como en los municipios. Las operaciones no financieras de gasto alcanzan un 72,5% de media de los seis años analizados, semejante al conjunto de gastos del 73,2%. Finalmente la ejecución de las amortizaciones previstas de deuda tiene una media de 95,6% que es relativamente elevado dadas las

circunstancias y que supone el cumplimiento en general de los vencimientos de los créditos.

Cuadro 3. Niveles de ejecución del ingreso y gasto.

Derechos liquidados	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Medias
Ing. corrientes	96,6	97,7	98,5	93,7	93,4	92,4	95,4
Ing. capital	50,4	52,1	45,7	49,5	69	73,7	56,7
Op. no financieras	88	84	86	85	85,9	88,3	86,2
Op. financieras (c.9)	50,4	54,3	55,5	49,5	62,2	53,5	54,2
Total Ingresos	76,8	75,8	72,6	72,1	75,2	76,2	74,8
Obligaciones reconoc.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Medias
Gastos corrientes	87,8	88,2	88,7	88,1	88,5	89,1	88,2
Gastos capital	43,1	40,7	44,4	44,1	58,7	55,9	47,8
Op. no financieras	71,6	69,4	70,7	71,8	75,8	76	72,5
Op. financieras (c.9)	97,8	96,5	96,2	92,9	95,8	94,8	95,6
Total Gastos	72,6	70,3	71,4	72,2	76,2	76,6	73,2

Fuente: Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales, (Municipios). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

3. AHORRO NETO

El Cuadro 4 recoge los valores agregados del ahorro neto, parámetro que se forma al minorar el ahorro bruto (derechos liquidados corrientes menos obligaciones reconocidas corrientes) en los importes del capítulo nueve de gastos o amortizaciones de la deuda. El ahorro neto representa la capacidad de una administración territorial de contribuir mediante el ahorro a autofinanciar los gastos destinados a inversión de los capítulos seis y siete del presupuesto.

Como puede verse en el primer cuadro el ahorro neto de los municipios gallegos pasó de 252, 1 millones de euros en 2006 a 96.2 en 2010 lo que supone un descenso del 61,8%. Esto para el conjunto de municipios, pero clasificados los ayuntamientos por tramos de población los resultados son variados. El ahorro de los municipios más pequeños (inferiores a 5000 habitantes) descendió en un 33,5%. Los del siguiente tramo de 5000 a 20000 habitantes tuvieron una caída del 73%. El escalón de municipios de una dimensión poblacional alta (entre veinte mil y cincuenta mil habitantes) son los que percibieron el mayor descalabro de sus cuentas al pasar de 46,2 millones a 4,2, lo que implica un descenso del 91%. El deterioro del ahorro del tramo siguiente fue del 59, 2% y el último (más de 100.000 habitantes) fue tan solo Del 42%. Esto demuestra como los municipios son entidades muy diferentes unas de otras, no son desde luego una categoría homogénea y los sistemas de financiación tendrán que tener en cuenta cada vez más las características propias de cada localidad.

Los importes del ahorro neto van descendiendo año tras año como si se tratase de una escalera que nos llevase a una época distinta en la que la autofinanciación de los entes locales es casi imposible. Por supuesto que la misma sensación si acaso mas intensa se produce al observar los datos del conjunto de todos los municipios de España que de forma global han descendido más que los de Galicia en un 72,5% según los datos de

presupuestos liquidados ofrecidos por el Ministerio de Hacienda. Estos datos macro-fiscales ponen de manifiesto una crisis financiera municipal cada vez mas intensa o sencillamente que los modelos de financiación fallan y es necesario cambiarlos.

En el cuadro 5 se presentan estos datos en términos relativos, es decir, el ahorro neto en porcentajes de los ingresos corrientes. En este cuadro se pone de manifiesto como el ahorro neto de los municipios gallegos es "mejor" que el de la media nacional. En todos los años el porcentaje de Galicia es superior al porcentaje del conjunto, incluso en los peores años como en 2009 y 2010 (6,9 y 5 por ciento) frente a 4,82 y 3,8 por ciento del conjunto.

Cuadro 4. Ahorro neto de los municipios gallegos. Millones de euros.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<=5.000 Habs.	30,4	35,54	22,5	30,55	20,2	20,7
De 5.001 a 20.000 Habs.	70,1	47,5	30,1	31,5	19,8	49,8
De 20.001 a 50.000 Habs.	46,2	37,24	25	16,44	4,2	13,6
De 50.001 a 100.000 Habs.	52	50,7	27,2	17,96	21,2	8,8
>= 100.000 Habs.	53,4	77,8	76,7	40,15	30,8	47,2
Total Galicia	252,1	248,8	181,5	136,6	96,2	140,1
Total España	6002,8	4595,5	2265,9	2138	1647,3	2430

Fuente: Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales, (Municipios). 2011 *Presupuestos preventivos*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Cuadro 5. Ahorro neto de los municipios gallegos. Porcentaje de los ingresos corrientes

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<=5.000 Habs.	12,2	12,5	7,7	9,5	6,5	7
De 5.001 a 20.000 Habs.	13,3	8,8	5,4	5,4	3,5	8,5
De 20.001 a 50.000 Habs.	19,4	15	9,63	6,3	1,7	5,1
De 50.001 a 100.000 Habs.	19,5	17,9	9,9	6,4	7,6	3,1
>= 100.000 Habs.	11,6	15,4	14,2	7,5	5,9	8,6
Total Galicia	14,4	13,4	9,4	6,9	5	7,1
Total España	14,9	10,9	5,2	4,82	3,8	5,4

Fuente: Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales, (Municipios). 2011 *Presupuestos preventivos*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Los datos agregados tienen la dificultad de que esconden una realidad preocupante porque los datos de unos municipios de elevado ahorro tapan los agujeros de muchos.

El *"Informe da conta xeral das entidades locais de Galicia.Exercicio 2009"* del Consello de Contas ofrece un valioso y detallado análisis del ahorro neto de cada municipio presentando el preocupante dato de que en 2009 69 municipios han tenido ahorro negativo. Los peores valores según la misma fuente son los de Culleredo (- 1,9 millones), Mos (-1,2 millones), Vilagarcía de Arousa (-1,15 millones), Betanzos (-1,1 millones), Ares (-0,888 millones), Santiago de Compostela (-0,593 millones), etc.

4. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN

Se define como es sabido por la diferencia entre derechos liquidados y obligaciones reconocidas englobando las operaciones no financieras de los capítulos presupuestarios del uno al siete. Este parámetro que es el que interesa especialmente a la Unión Europea puede denominarse también resultado presupuestario o superávit/déficit no financiero. Esta magnitud se expone en el Cuadro 6 en términos que arroja para conjunto de los municipios de Galicia y para todos los años analizados tiene signo positivo salvo para el año 2009 que fue de -1,5 millones. No obstante, el análisis desagregado de los ayuntamientos por tramos de población es distinto del general. En el tramo primero (ayuntamientos de menos de 5000 habitantes) tiene un saldo negativo de 6,81 millones de euros en 2008. El tramo segundo de municipios de población entre 5000 y 20000 habitantes presentan resultados negativos de -15,9 millones (2007) y -23,2 millones (2008). El tramo tercero (entre 20000 y 50000 habitantes) reflejan también dos años negativos, 2009 -11,2 millones- y 2010 -2,5 millones. El tramo cuarto no ofrece ningún signo negativo y el tramo quinto presenta un saldo negativo para el 2009 con -6,1 millones.

Cuadro 6. Superávit/Déficit no financiero de los municipios gallegos (derechos liquidados menos obligaciones reconocidas). Millones de euros.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<=5.000 Habs.	14,7	6,81	- 6,4	11,1	1,2	7,7
De 5.001 a 20.000 Habs.	31	- 15,9	- 23,2	3,2	8	49,6
De 20.001 a 50.000 Habs.	21,4	6,43	0,07	-11,2	- 2,5	22,4
De 50.001 a 100.000 Habs.	33,1	31,47	2	1,6	5,8	16,3
>= 100.000 Habs.	51,1	52,81	51,4	-6,1	11,3	3,8
Total Galicia	151,3	81,62	23,87	-1,5	23,8	99,8
Total España	3391,9	- 461,6	- 2099,2	-855,9	- 746	-2266,3

Fuente: Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales, (Municipios). 2011 *Presupuestos preventivos*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Cuadro 7. Superávit/Déficit no financiero de los municipios gallegos. Porcentaje sobre los ingresos no financieros.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<=5.000 Habs.	4,7	1,87	- 1,76	2,4	0,27	2,19
De 5.001 a 20.000 Habs.	4,9	- 2,44	- 3,5	0,4	1,06	7,5
De 20.001 a 50.000 Habs.	8,1	2,34	0,02	- 1,13	- 0,79	7,5
De 50.001 a 100.000 Habs.	11,5	10	1,6	0,46	1,73	5,6
>= 100.000 Habs.	10,4	10,4	8,95	-0,92	1,83	0,68
Total Galicia	7,7	3,83	1,09	- 0,05	0,97	4,62
Total España	7,1	- 0,95	- 4,27	- 1,51	- 1,41	4,6

Fuente: Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales, (Municipios). 2011 *Presupuestos preventivos*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Este relativo optimismo del análisis del conjunto se trastoca en pesimismo cuando consultamos los Informes del Cosello de Contas de Galicia que por su propia especificidad extiende el análisis a cada municipio. Por ejemplo, en el citado Informe de la Cuenta General de las Entidades Locales de Galicia para el año 2009 nos encontramos en un Anexo al Informe un extenso listado de 127 municipios que han incurrido en déficit no financiero, siendo los mayores valores negativos los siguientes: Coruña (-17,4 millones), Santiago de Compostela (-5,7), Culleredo (-4,6), Mos (-3,2), Ribeira (-2,7), Ferrol (-2,6), Naron (-2,6), Vilagarcía de Arousa (-2,4), Poio (-2,4) y Oleiros (-2,2). Según el mismo Informe son los ayuntamientos de mayor población los que presentan ratios más altos del saldo negativo así como los situados entre 20000 y 50000 habitantes. Por el contrario, son los municipios de menor tamaño de población donde se presentan unos porcentajes de saldo negativo más bajos.

El déficit de 2009 *será mayor* debido a que la liquidación definitiva de la participación de los tributos del Estado de 2009, realizada en 2011, puso de manifiesto que se había entregado a cuenta en 2009 una cantidad estimada que no se correspondía con la realidad como efecto de la falta de reconocimiento oficial de la crisis económica. Se trata de 57,1 millones que el Estado descuenta a partir de enero de 2012 en virtud del artículo 99 de la Ley 39/2010 de 22 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2011 y que ahora todavía se está descontando a los municipios.

También ha de tenerse en cuenta con respecto a este año de 2009 el importante crecimiento del capítulo séptimo de los municipios por las transferencias del Fondo de Inversión Local regulado por el Real Decreto Ley 9/2008, de 28 de noviembre, conocido como Plan E que naturalmente para los ayuntamientos pequeños tuvo una incidencia positiva considerable.

5. REMANENTE DE TESORERÍA E ÍNDICES DE SOLVENCIA Y LIQUIDEZ

El remanente de tesorería es una magnitud compleja que tiene poco que ver con la idea generalizada de que es dinero sobrante en caja. Siguiendo la Instrucción del modelo normal de Contabilidad local de noviembre de 2004 tiene tres componentes principales: los derechos pendientes de cobro, las obligaciones pendientes de pago y los fondos líquidos, todo ello a fin de ejercicio. Los derechos y obligaciones pendientes se cuantifican según provengan del ejercicio corriente, de los ejercicios cerrados o de operaciones no presupuestarias, siendo unos y otros a su vez minorados en, respectivamente, los cobros o los pagos realizados pendientes de aplicación.

De todas formas la cantidad resultante de lo anterior todavía es tan solo aparentemente disponible ya que contiene saldos de dudoso cobro, o si se quiere "provisiones por insolvencia" (por ejemplo deudas liquidadas prescritas) y además otra cuantía de fondos llamada exceso de financiación afectada destinada a cubrir la necesidad de financiación de

prestaciones u obras en fase de ejecución y que debería coincidir con las incorporaciones para el ejercicio siguiente.

Determinados rigurosamente los elementos indicados, estaríamos en la magnitud remanente de tesorería para gastos generales que es el concepto que aquí utilizamos y que en caso de ser un valor positivo se utilizará para financiar el próximo presupuesto. También es cierto que los presupuestos se gestan y aprueban con anterioridad a 31 de diciembre que es cuando realmente se conoce el remanente de Tesorería. En caso de saldo negativo entraría en juego el artículo 193 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que establece el deber de reducir los gastos por el importe negativo, acordar una operación de crédito y si esto tampoco fuese posible en el ejercicio siguiente deberá aprobarse un superávit igual al remanente negativo.

En el cuadro 9 puede observarse como el conjunto de los municipios gallegos cierran el ejercicio de los años estudiados con remanentes positivos. Aunque resulta muy aventurado desprender una regularidad de dicho cuadro no obstante es evidente que en el 2010 el remanente positivo desciende y en ese mismo año aparecen medias negativas para los ayuntamientos entre 5000 y 20000 habitantes (-0,44 millones) y -8.3 millones para ayuntamientos entre 20000 y 50000 habitantes. También debe destacarse que el conjunto de municipios españoles arroja un saldo negativo de 2598,2 millones.

El análisis a nivel individual que realiza el Consello de Contas refleja un panorama más bien sombrío. Según el citado informe de 2009 hay 72 municipios gallegos con resultado de tesorería negativo en ese año. Por tramos de población estos son los siguientes: 32 para municipios inferiores a 5000 habitantes, 34 pertenecientes al tramo de 5000 a 20000 habitantes, 5 ayuntamientos del tramo superior a 20000 e inferior a 50000 habitantes y 1 con población superior a 50000 habitantes. Los municipios con mayores valores negativos son Ponteareas (-10,3 millones), Moaña (-8,2), Mos (-3,9), Vilanova de Arousa (-3,5), Carral (-2,7), etc.

Cuadro 8. Remanente de Tesorería para gastos generales de los municipios de Galicia. Millones de euros.

	2006	2007	2008	2009	2010
<=5.000 Habs.	53,3	63,1	49,1	55	50,4
De 5.001 a 20.000 Habs.	32,1	24,6	- 1,9	52,3	- 0,44
De 20.001 a 50.000 Habs.	43,8	41,7	33,6	10,9	-8,3
De 50.001 a 100.000 Habs.	22,2	40,2	83,4	66,7	44,9
>= 100.000 Habs.	101,9	141,8	144,8	147,3	129,4
Total Galicia	253,3	311,4	309	332,2	215,9
Total España	3850	3066	169,8	301,4	- 2598,2

Fuente: Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales, (Municipios). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia

En el Cuadro 9 se determinan los índices de solvencia del 2010 y como puede apreciarse son todos superiores a la unidad lo que indica que los

fondos líquidos más los derechos pendientes de cobro son superiores a las obligaciones pendientes de pago. Para el conjunto de Galicia estos recursos duplican con creces (índice 2,2) las obligaciones de pago y además están por encima de la media nacional (1,54). Comparando exclusivamente los fondos líquidos con las obligaciones pendientes de pago (índice de liquidez) casi podrían por sí mismos hacer frente a las indicadas obligaciones pendientes de pago (coeficiente de liquidez del conjunto de los municipios de 0,98) y en algunos tramos sobrepasan con creces estas. Por otra parte, el coeficiente de liquidez de los municipios gallegos duplica a la media nacional (0,98 sobre 0,44). Lo importante es que en cualquier caso las diferentes partidas estén calculadas con el rigor financiero que exige la determinación de los remanentes de tesorería, sobre lo que soy mas bien pesimista.

Cuadro 9. Índices de solvencia y liquidez de los municipios gallegos en 2010.

Estratos de Población (Habitantes)	Fondos líquidos (1)	Derechos pendientes cobro (2)	Total (3)=(1)+(2)	Obligaciones pendientes pago (4)	Índice de Solvencia (5)=(3)/(4)	Índice de Liquidez (6)=(1)/(4)
<=5.000	82,6	130,2	212,8	118,9	1,78	0,69
De 5.001 a 20.000	132,8	203,8	336,6	219,1	1,53	0,60
De 20.001 a 50.000	82,6	84,4	167	92,2	1,81	0,89
De 50.001 a 100.000	108,5	127,5	236	88,2	2,67	1,23
>= 100.000	216,6	240,3	456,9	113,6	4,04	1,90
Total Galicia	623,1	786,2	1409,3	632	2,22	0,98
Total España	8761,5	21882	30643,5	19812,2	1,54	0,44

Fuente: Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales, (Municipios). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

6. CARGA FINANCIERA

La carga financiera es la suma de las cuotas de amortización de los pasivos financieros (capítulo 9 del estado de gastos) y los gastos financieros por intereses (capítulo 3 del estado de gastos).

A través de los años analizados como puede verse en los Cuadros 10 y 11 no se aprecia una clara tendencia de crecimiento o descenso de esta magnitud sino mas bien una evolución oscilante con cierto descenso si comparamos tanto para Galicia como para el conjunto nacional los datos del año 2008 con los de 2009 y 2010.

En todo caso, la carga financiera de Galicia es muy inferior a la nacional. Si tomamos como referente el año 2009 si la población gallega a 31/12/2009 es de 2,796 millones y la de España es 46,593 millones, esto supone que la gallega es el 6% del total. Siguiendo las pautas del Estado en cuanto a carga financiera a Galicia le correspondería una carga de 3052,7x0,06=183,18 millones, cuando realmente la carga fue de 108,2 millones, es decir, el 59% de la carga financiera media nacional.

Cuadro 10. Carga Financiera de los municipios de Galicia por intereses más amortizaciones (Capítulos 3+9).

	2006	2007	2008	2009	2010
<=5.000 Habs.	6,8	6,9	7,9	8,3	8,4
De 5.001 a 20.000 Habs.	23,7	28,1	28,5	28,1	31,7
De 20.001 a 50.000 Habs.	14,2	15,8	16,1	13,6	13,5
De 50.001 a 100.000 Habs.	18,8	22,9	22,4	21,8	22,2
>= 100.000 Habs.	42,9	42,7	40,8	29,4	32,4
Total Galicia	106,4	116,4	115,3	101	108,2
Total España		2909,4	3506,5	3052,7	3261,4

Fuente: Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales, (Municipios). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

Cuadro 11. Carga Financiera de los municipios de Galicia.% de ingresos corrientes.

	2006	2007	2008	2009	2010
<=5.000 Habitantes	2,7	2,4	2,7	2,6	2,7
De 5.001a 20.000 Habitantes	4,5	5,2	5	4,8	5,6
De 20.001 a 50.000 Habitantes	5,9	6,4	6,2	5,2	5,5
De 50.001 a 100.000 Habitantes	7,1	8,1	8,1	7,6	7,9
>= 100.000 Habitantes	9,3	8,5	7,5	5,5	6,2
Total Galicia	6,1	6,2	5,9	5,1	5,6
Total España	6,89	6,89	8	6,9	7,46

Fuente: Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales, (Municipios). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

7. INGRESOS FISCALES

En los cuadros 12 y 13 se analizan los ingresos tributarios de los capítulos 1, 2, 3 de los presupuestos municipales gallegos. No se han descontado los precios públicos a pesar de que no tienen naturaleza tributaria y sí se han excluido el IRPF, el IVA e Impuestos especiales que específicamente pertenecen a los Ayuntamientos mayores de 75.000 habitantes o capitales de provincia a efectos de no distorsionar los datos con el resto de los Ayuntamientos, aunque de todas formas las cantidades son bastante reducidas.

Estos tres capítulos del presupuesto municipal representan básicamente los ingresos propios y determinan el grado de corresponsabilidad fiscal que indudablemente debería ensancharse, reduciéndose la dependencia financiera de las transferencias de la administración central.

El impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) es el que tiene mayor peso relativo del total de ingresos fiscales. Siempre se situó por encima del 30% del total, e incluso en 2010 se aproximó al 40% por encima incluso de las tasas y otros ingresos que en ese año representaron el 34,2%. Ha de destacarse además que dicha figura tributaria no ha tenido tanta rigidez como se le ha achacado habitualmente. En efecto en 2002 tenía derechos liquidados de 224,6 millones y pasó en 2010 a 412,3 millones, suponiendo un crecimiento del 83,7 y un crecimiento medio anual de más del 10%.

El impuesto se liquida como es sabido sobre la base del valor catastral, valor que fija el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General del Catastro con una intervención bastante limitada por parte de los Ayuntamientos. Los tipos impositivos fijados inicialmente en el 0,43% se

han incrementado en todos los municipios en virtud de la potestad concedida a los Ayuntamientos de subir o bajar en un 10% dicho tipo. También los municipios alcanzan potestades en cuanto a las bonificaciones fiscales, por ejemplo inmuebles cuyos titulares sean familias numerosas, inmuebles con instalaciones de energía solar y también la posibilidad de recargos para inmuebles desocupados. Algunas de éstas modificaciones desvirtúan el carácter real que originariamente ha tenido este impuesto, pero esto también ha sucedido con otros ingresos tributarios, por ejemplo las tasas basadas en el principio de capacidad de pago no el coste de provisión del servicio.

A partir del año 2005 se produce un aumento considerable de los derechos liquidados por IBI (en 2004 eran 261,6 millones y en 2005, 279,6), y esto es sin duda debido a la reforma de 2004 que sometió a gravamen la categoría de bienes inmuebles especiales definidos como un conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización, etc., que supuso someter al IBI, entre otros muchos ejemplos las centrales eléctricas, refinerías, embalses, autopistas, puertos y aeropuertos. Los ayuntamientos evidentemente deberían explorar más estas posibilidades tributarias de la nueva figura y por otra parte se deberían replantear exenciones como por ejemplo de los inmuebles pertenecientes a otras administraciones públicas e instituciones, dada la gravedad en muchos casos de su situación financiera.

La elevación de las cuotas tributarias del IBI en estos momentos parece muy problemática teniendo en cuenta la caída de los valores de la propiedad urbana (viviendas y locales comerciales) en más de un 30 o 40 por ciento con respecto a los años anteriores a la burbuja inmobiliaria. La actualización de valores catastrales al alza y/o el incremento de los tipos implican para el Estado o para los municipios un coste político que difícilmente se puede esperar que asuman. De hecho como es sabido, no hubo más remedio que afrontarlo en 2012.

El Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM) ha tenido un bajo crecimiento en los años considerados del 39,5% con una media anual inferior al 5%. El bajo crecimiento se aprecia si tenemos en cuenta que el índice de precios al consumo en ese período pone de manifiesto una inflación del 23,4%. Es indudable por otra parte el aumento del parque móvil sobre el que no disponemos de datos. El peso relativo de este impuesto en el conjunto de los tres primeros capítulos se mantiene en un entorno del 12% sin grandes variaciones. Por otra parte dado que el pago del impuesto no está condicionado al domicilio del titular del vehículo cualquier alteración de las cuotas tributarias entre municipios podía suponer una caída de la recaudación.

El Impuesto sobre incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU), tiene una escasa incidencia en la recaudación por sus relativamente bajas cuotas tributarias o inexistentes en muchos municipios. El aumento de derechos liquidados entre 2002 y el 2010 es del 32,8%, pero si comparamos 2002 y 2006 el crecimiento es del 78% debido al crecimiento del valor de los terrenos. En todo caso su peso

relativo medio se sitúa por debajo del 3%, especialmente en los últimos tres años analizados de evidente desplome de los valores del suelo.

El impuesto sobre actividades económicas (IAE) que suponen en 2002 un 13,2% del total de los ingresos fiscales redujo su peso específico de forma significativa en 2010. En términos absolutos pasó de 96,4 millones a 79,8 con un descenso del 17%. Esta caída se produce sobre todo por la reforma de la Ley reguladora de las Haciendas Locales del 2002 que, entre otras cosas, suprimió el IAE para las actividades económicas de las personas físicas. Es evidente también un proceso de ralentización o mejor crisis de la actividad económica de los tres últimos años considerados. Ya entre 2002 y 2003 hay una pérdida de derechos liquidados por el importe de 22,5 millones de euros que fue el efecto inmediato de tal reforma. Posteriormente la Administración central viene compensado a través de transferencias el efecto de dicha modificación legislativa y en cuyo cálculo no entramos pero es cierto que supone un aumento de la dependencia financiera de los municipios.

El Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO) tuvo un enorme crecimiento entre 2002 y 2006 del 73,8%, unos 17,3 millones de euros; también su peso relativo se hizo notar ya que en 2002 era del 8,7% y en 2006 fue del 11,5% del conjunto de los ingresos tributarios. Ha de destacarse que los derechos liquidados por este impuesto disminuyeron en 73,4 millones si tomamos como referencia el año 2006 y el 2010, y en términos de porcentaje un 65,8%. Naturalmente esto fue debido a la paralización de las construcciones de viviendas y urbanizaciones que han producido también un cierto descenso en los ingresos patrimoniales del capítulo 5 de los presupuestos municipales.

Finalmente hay que decir que las tasas, precios públicos y otros ingresos (Capítulo 3) suponen una media en torno al 33% en cuanto a su peso específico en el conjunto de los ingresos tributarios, su crecimiento en los años analizados del 53% ha de considerarse más bien modesto sobre todo si se tiene en cuenta que solamente la depreciación del dinero, como se ha indicado más arriba, fue del 23,4%. Es evidente que el aumento de las tasas, precios públicos y contribuciones especiales suponen fricciones dada la proximidad de los ciudadanos que políticamente no resulta conveniente. En todo caso los responsables locales de estas decisiones deberían hacer un esfuerzo para sanear sus finanzas sobre todo si se deciden a nuevos gastos que no son absolutamente imprescindibles.

Cuadro 12. Ingresos fiscales (derechos reconocidos cap.1,2,3) de los municipios*. Millones de euros.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IBI	224,6	235,7	261,3	279,6	299,3	317	345,6	382,9	412,3
IVTM	93,5	97,2	99	102,9	109,9	118,2	124,9	130,2	130,4
IIVTNU	20,4	23,6	24,5	28,6	36,4	31,7	27	27	27,1
IAE	96,4	73,9	70	70,3	73,2	73,4	74,9	75	79,8
ICIO	63,9	63,1	78,1	86,8	111,1	91,2	74,7	47,3	37,9
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,012	0,096	0,023	1

Tasas...	233,6	242,7	261,8	300,1	339,6	328,5	350,5	353	357,2
T.Galicia	732,4	736,2	794,7	868,3	969,5	960	997,6	1015,4	1045,7
T.España			18632,8	20936,4	23430,4	23976,2	24253,5	24795	27173

* Se excluyen los impuestos compartidos (IRPF, IVA e impuestos especiales).

Fuente: Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales, (Municipios). HH Locales en cifras 2010, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia

Cuadro 13. Ingresos fiscales (derechos reconocidos cap. 1, 2,3) de los municipios*. Porcentaje del total.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IBI	30,7	32	32,9	32,2	30,8	33	34,6	37,7	39,5
IVTM	12,8	13,2	12,5	11,6	11,3	12,3	12,5	12,8	12,5
IIVTNU	2,8	3,2	3	3,3	3,8	3,3	2,7	2,7	2,6
IAE	13,2	10	8,8	8,1	7,6	7,7	7,5	7,4	7,6
ICIO	8,7	8,6	9,9	10	11,5	9,5	7,5	4,6	3,6
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	00
Tasas...	31,8	32,9	32,9	34,5	35	34,2	35,1	34,8	34,2
T.Galicia	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* Se excluyen los impuestos compartidos (IRPF, IVA e impuestos especiales).

Fuente: Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales, (Municipios). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia

8. LAS TRANSFERENCIAS

8.1. Introducción

En los años considerados y en presupuestos liquidados (años 2005 a 2010) las transferencias que recibieron los municipios (corrientes y de capital) suponen como media un 46% de los ingresos totales. Las transferencias provienen en su mayor parte de la Participación de los Ayuntamientos en los ingresos del Estado, también del Fondo de Cooperación Local Autonómico, otras en forma de subvenciones finalistas de la Comunidad Autónoma de Galicia y finalmente algunas de la UE. Si a esta financiación exterior le unimos los fondos procedentes del endeudamiento (cap. 9), el porcentaje alcanza casi el 53%.

El diseño de los modelos de participación de las entidades locales en los tributos del Estado se realiza en la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004, que se incorpora al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de marzo de 2004. Desde ese año se vienen practicando las liquidaciones definitivas, correspondiendo la última al año 2011 realizada en 2012. Con la aplicación a 2013 el sistema elaborado en 2003, cumple diez años de vigencia sin cambios esenciales y se encuentra en cierto sentido consolidado y con pocas perspectivas de reforma a corto plazo. Una reforma en las circunstancias actuales aunque deseable objetivamente resultaría muy difícil, ya que exigiría al Estado la colocación encima de la mesa financiación nueva. De lo contrario, como juego de suma cero, resultaría inaceptable para los participantes pues los incrementos de recursos para unos equivaldría a descensos para otros, como siempre sucede en estos casos.

El sistema inaugurado en 2004 tiene como índice de evolución dinámica el ITE (ingresos tributarios del Estado) configurado como el definido para las Comunidades Autónomas en el Acuerdo de julio de 2001. Ha de destacarse que el ITE constituido por los incrementos interanuales de la recaudación estatal recuerda al ITAE (ingresos tributarios ajustados estructuralmente), que se aplicó pocos años a las comunidades autónomas por las reglas de juego impuestas por el Estado, pero que proporciona una buena financiación a los entes subcentrales en épocas de bonanza económica porque en esas fechas la recaudación crece de manera más que proporcional que el PIB nominal. En épocas de crisis la aportación de ingresos cae de manera fulminante como sucedió a partir de 2008.

Ha de destacarse que el ITE experimentó entre 2004 y 2009 un descenso superior al 20%. El modelo anterior al actual (1999-2003) tenía como mecanismo de evolución dinámica el PIB nominal que aplicado a nuestro periodo daría resultados diferentes que fácilmente se conocerían simulando una aplicación. No obstante, el legislador de 2003, previendo los efectos de una crisis y otros efectos redistributivos, estableció una garantía o suelo de financiación que es la correspondiente a la participación del ejercicio 2003 que amortiguó la caída de ingresos municipales.

Las caídas de los ingresos tributarios del Estado en 2009 supuso, por otra parte, que las entregas a cuenta de ese año fueran superiores (a pesar de realizarse al 95%) a las liquidaciones definitivas para cada entidad local. La *devolución del exceso* a cuenta de golpe originaba graves perjuicios para las arcas municipales por lo que la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, estableció que los reintegros comenzarán a practicarse con cargo a las entregas a cuenta que por cualquier concepto del sistema de financiación, se perciban a partir de enero de 2012 en 60 mensualidades.

El nuevo Gobierno en 2012 tuvo que modificar el procedimiento de reintegro de los saldos a cargo de las entidades locales resultantes de las liquidaciones definitivas de los ejercicios 2008 y 2009, ampliándose de 60 a 120 mensualidades el periodo de reintegro con efectos retroactivos desde el uno de enero de 2012. Pero también la ley de presupuestos del Estado de 2012 exigió cumplir determinados requisitos formales que en general supone aprobar un plan de ajuste que garantice la corrección de eventuales incumplimientos del objetivo de estabilidad, de los límites de endeudamiento y de los plazos de cumplimiento de las obligaciones de pago en las operaciones comerciales establecidos en la ley 3/2004, de 20 de diciembre, de lucha contra la morosidad en estas operaciones.

Mostramos ahora la evolución del ITE:

ITE (2003/2004)=1,033996;

ITE (2004/2005)=1,1292;

ITE (2004/2006)=1,2700;

ITE (2004/2007)=1,3649;

ITE (2004/2008)=1,1311;
 ITE (2004/2009)=0,8003;
 ITE (2004/2010)=1,2704

Se puede observar una caída del ITE entre 2004 y 2009 del 22,6%. El ITE de 2010 se recupera con fuerza debido sin duda a la subida del IRPF, IVA e Impuestos especiales en 2010. Los datos son los siguientes: ITE (2010) 89.661,17 millones/ITE (2004) 70.576,27 millones = 1,2707. Además para evitar el colapso de las cuentas municipales el nuevo Gobierno ha tenido que poner en marcha un incremento generalizado y obligatorio de los tipos del IBI (el 0,6%) y los aumentos de las tarifas del IRPF y el IVA.

El cuadro 14 nos da una idea general de los importes que se manejan y su evolución hasta 2010. Aquí no estudiaremos la financiación provincial para evitar una extensión excesiva de este trabajo que ya tiene demasiada carga numérica. El volumen de recursos se incrementó entre 2004 y 2010 en un 28,3%, cantidad insignificante si tenemos en cuenta el número de años y la depreciación del dinero. La cantidad total (15.189,92 millones de euros) se reparte en un 65,76% para los municipios y 34,24% para las Diputaciones y Cabildos insulares. La distribución es la misma que desde comienzos del sistema actual y sigue siendo la misma para los años posteriores a 2010 sobre los que como es obvio no disponemos de datos liquidados.

Cuadro 14. Cuadro general de los importes de transferencias por participación en los Tributos del Estado de las liquidaciones definitivas de 2004 y 2010. Millones de euros.

	2004(1)	2010(2)	(1)/(2)	% 2004	%2010
Municipios del modelo de variables	3.182,56	4.005,10	25,8%		
Municipios del modelo de cesión	661,24	875,01	32,3%		
Fondo Complementario Financiación	3.958,67	5.134	29,7%		
Total Municipios	7802,46	10014,11	28,3	65,76%	65,93%
Financiación de las Provincias	583	763,17	30,9%		
Cesión impuestos estatales	2.966,35	3.794,68	27,9%		
Fondo Complementario Financiación	512,63	617,96	20,5%		
Total financiación Provincias	4.061,98	5.175,81	27,4%	34,24%	34,07%
Total financiación Entidades Locales	11.864,44	15.189,92	28%		

* Se incluye, por un lado, la compensación del IAE reconocida con arreglo a la Disposición adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, que a partir de 2004 se ha integrado en la participación de tributos del Estado y la compensación adicional del IAE reconocida con arreglo a la Disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre que se incorpora a partir de 2006. Respecto del año 2004, con arreglo al artículo 114 TRLRHL en 2008 se ha revisado, en cuanto a municipios el ámbito subjetivo de aplicación de los modelos de financiación por lo que 6 municipios pasaron del modelo de variables al de cesión de impuestos estatales.

Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local .Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y elaboración propia.

8.2. Modelo de variables aplicable a municipios de menos de 75.000 habitantes

Entre el modelo anterior y este no existe discontinuidad o alteración en cuanto al volumen de recursos a distribuir. Por el contrario, su importe global se determina a partir de la participación del año 2003 que se incrementa en el ITE_{2003/2004}. La participación de ingresos del Estado o PIE del 2003 era en millones para el conjunto de municipios analizados 2.931 (un 41,5% de la participación total) que corresponde a 3030,5 en 2004, ($2931 \times 1,03396 = 3030,5$), esa cifra se distribuye en el 75% para la variable población, 12,5% para la variable esfuerzo fiscal y 12,5% para la variable inverso de la capacidad tributaria, que son las cifras que aparecen en los cuadros 2, 3 y 4, reducidas en unas pequeñas cuantías por aplicación del Concierto y Convenio del País Vasco y Navarra.

En 2009 los municipios gallegos pertenecientes a este modelo de reparto reciben en total por los tres conceptos 173,5 millones siendo por los mismos parámetros la financiación de todos los municipios de España de 2368,7 millones, lo que supone una tasa de participación de Galicia del 7,32%. Si hacemos la media de los años considerados resultaría un porcentaje del 7,6%.

Cuadro 15. Transferencias por la variable población. Municipios inferiores a 75.000 habitantes. Millones de euros.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Andalucía	487,9	551,6	622,5	666,3	541,1	382,8
Aragón	49,5	55,5	61,9	66,4	55,1	39,1
Asturias	53	57,8	63,2	66,2	53,7	37,3
Baleares	62,4	70,8	80,2	87,9	74,8	53,4
Canarias	118,8	135,7	153	165,4	138,8	98,5
Cantabria	38	42,4	47,5	50,8	41,8	29,7
Castilla-L	134,6	148,9	165,2	175,5	143,4	100,2
Castilla-M	131,9	148,6	166,8	179,8	150,5	106,9
Cataluña	378,3	431,1	488,2	524,5	434,6	308,3
Extremadura	77,2	85,5	93,5	98,5	79,8	55,6
Galicia	179,2	197,3	217,6	229,5	185,7	129,6
Madrid	137,3	159,7	183,6	202,7	152,3	109,8
Murcia	67,3	76,2	86,7	93,7	78,2	55,2
Rioja	14,7	16,6	18,6	20,2	16,7	11,7
Valencia	323,7	368,6	417,2	450,6	346	244,9
Ceuta	9,2	10,2	11,2	12	9,7	6,9
Melilla	8,4	8,8	9,9	10,8	9	6,4
Total	2271,4	2565,3	2886,8	3100,8	2511,2	1776,3

Fuente: Financiación Local. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro 16. Transferencias por la variable esfuerzo fiscal. Municipios inferiores a 75.000 habitantes. Millones de euros.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Andalucía	72	82	92,8	97,8	79,8	57,1
Aragón	9,1	9,9	10,7	11,4	9,6	6,7
Asturias	6,8	7,8	8,6	9,7	7,6	5,3
Baleares	14,9	16,2	18,2	19,3	15,4	11,1
Canarias	19,4	19,4	24,3	26,1	20,7	14,4
Cantabria	7	7,6	8,2	8,5	6,8	5,1
Castilla-L	21,8	24,1	25,2	26,7	22,1	15,5
Castilla-M	20,6	22,7	24,3	26,5	22	15,7
Cataluña	80,6	93,7	105,3	113,7	95	66,7
Extremadura	10,5	11,3	12,7	13,9	11,5	7,5
Galicia	21	24	26,1	27,7	22,5	15
Madrid	24	28,1	31,4	34,3	26,4	20
Murcia	8,6	9,5	11,4	11,1	10,3	8,2
Rioja	3	3	3,3	3,5	3,5	2,3
Valencia	57,7	66,4	76,8	84,5	63,8	44,3
Ceuta	0,8	0,8	0,8	0,9	0,7	0,5
Melilla	0,8	0,9	1	1,1	0,9	0,6
Total	378,6	427,4	481,1	516,7	418,6	296

La financiación total pasa de 378,6 a 516,7 desde 2004 a 2007 por el incremento del ITE (378,6x1, 3649=516,75). La financiación de Galicia por esfuerzo fiscal debería evolucionar al menos de la misma forma (21x1, 3649=28,66) sin embargo es 27,7, eso quiere decir que el esfuerzo fiscal y/o la población han descendido.

Cuadro 17. Transferencias por la variable capacidad tributaria. Municipios inferiores a 75.000 habitantes. Millones de euros

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Andalucía	95	107,6	121,5	132,3	106	72,2
Aragón	8,6	9,9	11,4	12,8	10,6	7,9
Asturias	13,9	13,4	14,3	15	12,2	9,1
Baleares	5,3	6,3	7,2	8,1	7,2	5,2
Canarias	20,2	21,2	26,6	29,3	23,6	17
Cantabria	5,8	6,7	7,3	7,9	6,4	4,5
Castilla-L	24,4	25,9	29,4	32,6	26	18,5
Castilla-M.	21,6	25	29,3	32,9	27,7	19,7
Cataluña	44,1	51,4	58,5	63,8	53,3	38,4
Extremadura	20,1	22	24,9	26,3	20,1	14,6
Galicia	40,4	45,4	48,5	50,9	40,5	28,9
Madrid	12,1	15,7	16,8	18,8	14,5	11
Murcia	14,6	17,3	18,8	16,5	14,5	9,4
Rioja	1,8	2,3	2,6	2,9	2,1	1,7
Valencia	45,8	52,7	58,5	61,3	49,4	35,2
Ceuta	3,1	3,1	3,1	2,9	2,4	1,7
Melilla	1,7	1,9	2,3	2,4	2,1	1,4
Total	378,5	427,8	481	516,7	418,6	296,4

Fuente: Financiación Local. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

8.3. Modelo de cesión y su fondo complementario

La Ley 6/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004, establece un sistema de financiación para los municipios de igual o superior población de derecho a 75.000 habitantes o que sean capitales de provincia o de Comunidad Autónoma que se aproxima al establecido para las Comunidades autónomas en 2001. Se pretende con ello que estas entidades locales participen en las cuotas y recaudaciones líquidas del IRPF, IVA e Impuestos especiales de tal forma que se aprovechen de los flujos positivos en caso de incrementos interanuales de las etapas de auge económico o sufran las consecuencias de los descensos de recaudación en las épocas de crisis como está sucediendo ahora.

Por otra parte, la financiación de cesión de impuestos viene suplementada con el llamado Fondo Complementario de Financiación, mecanismo semejante al Fondo de Suficiencia de las Comunidades autónomas.

Los Ayuntamientos afectados imputan la financiación por cesión de impuestos en los capítulos uno y dos de sus respectivos presupuestos y no en transferencias incrementándose así sus ingresos tributarios y reduciéndose su grado de dependencia financiera, aunque esto es más aparente que real ya que los Ayuntamientos no reciben simultáneamente ningún tipo de competencias sobre los impuestos cedidos, ni capacidad normativa, ni de gestión, liquidación, recaudación o inspección.

Se ceden en la citada ley los siguientes porcentajes de los rendimientos que no hayan sido objeto de cesión a las comunidades autónomas: 1,6875 en IRPF, en IVA el 1,7897 y en los impuestos especiales (Impuesto sobre el alcohol y bebidas refrescantes, Impuesto sobre la Cerveza, Impuesto sobre productos intermedios y sobre labores de tabaco) el 2,0454. El IVA. e impuestos especiales se determinan como se sabe en función de los índices de consumo proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística.

Para determinar la participación en los tributos del Estado a través del Fondo complementario, se parte de de la Participación de ingresos del Estado (PIE) del 2003, actualizada al 2004 por el índice de evolución 1,03396, y cuyo importe se minora en el importe de la cesión de impuestos. De esta forma el nuevo sistema no altera el proceso anterior salvo en la tesitura de colocar a la mayor parte se la población de los municipios al albur o azares de la recaudación y no hay motivos para llamarle a este hecho corresponsabilidad fiscal.

En la ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2013 se elevan a definitivos los nuevos porcentajes establecidos en la ley de presupuestos de 2012. Estos son 2,1336 para IRPF, 2,3266 para el IVA y 2,9220 para los impuestos especiales. Con ellos se pretende neutralizar los posibles efectos que se pudieran derivar para el ámbito de las entidades locales como consecuencia de la reforma de del sistema de financiación

autonómica de la ley 22/2009, de 18 de diciembre. Esta ampliación es razonable si se tiene en cuenta como se ha dicho que la cantidad sobre la que se aplica el índice es la minorada en la financiación autonómica.

En los cuadros 18 y 19 se ponen de manifiesto las cantidades recibidas por los distintos Ayuntamientos de las Comunidades Autónomas.

Galicia recibe por este modelo, incluido el fondo complementario, en 2009, 132,27 millones de euros. La aportación total de Estado por los mismos conceptos es de 3.642,78, lo que supone una cuota para Galicia del 3,62%, que es sin apenas variación si el cálculo se efectuase sobre la media de los años considerados.

Cuadro 18. Cesión de impuestos a municipios superiores a 75.000 habitantes. Millones de euros.

	2004	2005	2006*	2007*	2008	2009
Andalucía	89,01	97,43	142,81	146,11	101,58	87,72
Aragón	27,44	30,46	32,01	32,6	32,24	28,18
Asturias	19,26	21,03	23,86	24,26	22,29	19,67
Baleares	18,19	19,81	32,86	32,49	18,16	14,74
Canarias	10,67	11,63	14,29	15,21	14,33	14,2
Cantabria	6,83	7,61	7,61	7,61	7,51	6,61
Castilla-L	37,19	40,59	53,63	54,91	42,84	38,21
Cast.Manch.	15,97	17,78	35,58	37,26	19,75	18,01
Cataluña	130,56	141,66	190,84	195,8	145,09	127,13
Extremadura	7,76	8,57	17,07	17,48	9,54	8,73
Galicia	31,76	34,78	53	53,7	36,12	32,55
Madrid	190,4	210,54	210,64	210,64	240,78	210,1
Murcia	19,5	21,9	25,66	26,36	22,91	19,95
Rioja	5,17	5,63	5,63	5,63	6,26	5,19
Valencia	51,54	56,75	101,3	103,48	64,59	55,08
Total	661,25	726,17	946,79	963,54	783,99	686,07

* No se incluyen Cantabria, Madrid y Rioja porque las respectivas comisiones mixtas han integrado esta financiación en la correlativa de la comunidad autónoma. Dado que no dispongo de los datos imputo el más bajo correspondiente a 2005

Cuadro 19. Fondo Complementario de Financiación de municipios superiores a 75.000 habitantes. Millones de euros.

	2004	2005	2006*	2007*	2008	2009
Andalucía	574,4	648,61	814,82	875,09	660,73	467,5
Aragón	153,79	173,66	176,35	189,39	173,19	122,54
Asturias	69,84	78,87	110,66	118,85	79	55,89
Baleares	41,64	47,02	82,54	88,65	47,1	33,33
Canarias	121,45	137,14	220,94	237,29	137,37	97,2
Cantabria	23,13	26,11	26,11	26,11	26,16	18,51
Castilla-L.	132,76	149,91	384,35	412,78	150,16	106,25
Cast.Manch.	59,12	66,76	297,93	319,97	66,87	47,31
Cataluña	851,69	961,73	570	612,16	963,35	681,61
Extremadura	34,82	39,32	179,68	192,97	39,39	27,87
Galicia	124,61	140,71	321,23	344,99	140,94	99,72
Madrid	1067,4	1205,31	1205,31	1205,31	1218,6	862,21

Murcia	88,08	99,46	121,83	130,84	111,16	70,49
Rioja	17,44	19,69	19,69	19,69	19,73	13,96
Valencia	287,41	324,54	413	443,55	345,09	252,32
Total	3647,58	4118,84	4944,44	5217,64	4178,84	2956,71

* No se incluyen Cantabria, Madrid y Rioja porque las respectivas comisiones mixtas han integrado esta financiación en la correlativa de la comunidad autónoma. Dado que no dispongo de los datos imputo el más bajo correspondiente a 2005

9. GASTO NO OBLIGATORIO DE LOS AYUNTAMIENTOS

La ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local establece el marco competencial de los municipios, determinando un conjunto de servicios que deben ser obligatoriamente prestado por los ayuntamientos y otros no obligatorios (Art. 25 y ss.). En este sentido la Ley contempla la posibilidad de que los Ayuntamientos promuevan todo tipo de servicios públicos destinados a los ciudadanos y a la realización de actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas, en particular las relativas a la educación, cultura, vivienda, sanidad, protección del medio ambiente. Por tanto, dentro del grupo de gastos vinculados a servicios no obligatorios podría distinguirse entre los gastos de suplencia (gastos por servicios prestados por los ayuntamientos en sustitución de otras administraciones públicas y los gastos discrecionales).

El Consello de Contas analiza el gasto no obligatorio de las entidades Locales para 2008 y para 2009 partiendo de una clasificación funcional del gasto de 9 grupos de funciones con diferentes funciones, subfunciones y programas. Considera como gasto obligatorio el grupo cero (Deuda Pública), Grupo 1, servicios de carácter general, la función 31 (seguridad y protección social), la función 43 (vivienda y urbanismo), la 44 (bienestar comunitario), la 61 (regulación económica) y la subfunciones 511 (carreteras, caminos vecinales y vías públicas urbanas) y la 513 (transporte terrestre, marítimo, fluvial y urbano).

Según la misma fuente tiene la consideración de gastos de suplencia las correspondientes a la función 22 (protección civil y seguridad ciudadana), la 32 (promoción social), la 41 (sanidad). El resto de funciones y programas tienen la consideración de gasto no obligatorio. El gasto obligatorio supone en términos medios para los municipios gallegos el 65%, 18%, los gastos no obligatorios y gastos de suplencia suponen el 34,82%, que se desglosa en un 25,09% de gasto no obligatorio y 9,73% de gastos de suplencia. Estos datos se refieren a la media de los municipios. Por otra parte, existe una relación inversa entre el tamaño del municipio y el gasto no obligatorio de forma que a mayor tamaño menor es el peso porcentual del gasto no obligatorio, por ejemplo los municipios inferiores a 5.000 habitantes el gasto no obligatorio es muy elevado, el 48,8%. Este último dato distorsiona bastante la media pues realmente los municipios superiores a 5.000 habitantes están en un gasto no obligatorio del 20%.

10. ALGUNOS DATOS COMPARATIVOS

Los datos comparativos (Cuadros 20 y 21) de las finanzas municipales gallegas con respecto a las demás corporaciones municipales de otras comunidades autónomas, utilizando los datos de los presupuestos liquidados del año 2009 proporcionados por el Ministerio de Hacienda, reflejan la siguiente situación peculiar: las magnitudes por habitante de gastos totales, ingresos totales, ingresos fiscales y deuda viva, *son las más bajas de todas las comunidades autónomas.*

Cuadro 20. Algunos datos comparativos de las magnitudes fiscales de los Municipios de Galicia con las demás comunidades autónomas en el año 2009.

	Gasto total Habitante €	Ingreso total Habitante e €	Ingresos fiscales Habitante e €*	Deuda viva a 31/12/209 Habitante €
Andalucía	1228,8	1273	485,82	550,4
Aragón	1418,4	1424	521,65	794,3
Asturias	1142,3	1160	453,52	415,6
Islas Baleares	1354,4	1430,8	690,87	555,6
Canarias	1135,6	1195,2	424,35	398,4
Cantabria	1173	1149,1	507,39	393,5
Castilla-León	1175,6	1194,2	451,62	395,4
Castilla-LaMancha	1207	1226,7	487,98	350,6
Cataluña	1483,6	1494,2	632,79	600,5
Extremadura	1228,4	1212,3	412,82	279,7
Galicia	968,7	981,3	356,69	239,7
Madrid	1326	1513	644,78	1272,8
Murcia	1203,7	1262,1	517,77	547,8
Navarra	1534,3	1553,6	560,66	456
País Vasco	1770	1717,8	529,40	271,3
Rioja	1336	1189,5	547,77	383,2
C. Valenciana	1174	1186,8	516,72	577,7
Total Nacional	1283,4	1330,6	532,15	611,3

* Se excluyen los impuestos compartidos.

Fuente: Haciendas Locales en cifras, año 2009 e Informe de la deuda viva a 31/12/209. Ministerio de Economía y Hacienda, diciembre 2011 y elaboración propia.

En el cuadro 21 se presenta el endeudamiento acumulado por todos los municipios de España a 31 de diciembre de los años considerados. Obviamente resulta fácil determinar el endeudamiento neto positivo o negativo de cada año que se adiciona o resta al anterior. Por ejemplo Galicia en 2012 tiene una deuda viva de 773,4 millones que si le restamos 645,6 nos da 127,8 millones de euros de deuda neta nueva de 2012. El endeudamiento acumulado de los ayuntamientos de Galicia supone el 2,2% del total de los ayuntamientos de España, siendo su población el 6%. El cuadro 6 por otra parte es bien ilustrativo de las diferencias en cuanto a la dimensión de la deuda viva. Por ejemplo los ayuntamientos de cuatro comunidades (Andalucía, Cataluña, Madrid y Valencia) que

representan una población del 58% del total de España, han acumulado una deuda del 72% del total de todos los municipios españoles. En el momento actual en que la posibilidad (o capacidad) del endeudamiento se ha vuelto en un bien escaso por los inevitables límites de la Zona euro, esta cuestión comienza a ser muy relevante para una correcta senda de reducción del déficit y cualquier asimetría no va a ser fácilmente tolerable.

Cuadro 21. Deuda viva de los municipios a 31 de diciembre de de los años indicados. Millones de euros.

	2008	2009	2010	2011	2012	(*)
Andalucía	3864,4	4569,1	4527,8	4493,8	6832,4	19,7
Aragón	1326,9	1068,4	1053	1050,9	1164,9	3,4
Asturias	447	451	464,2	451,5	481,2	0,8
I. Baleares	1072,8	602,9	608,9	611	845	2,4
Canarias	503,4	838	842,4	780,3	1020,3	3
Cantabria	214,3	230,6	222,8	218,4	246,3	0,7
Castilla-L.	912	1013	1102	1066	1354,9	4
Castilla- M.	634,8	729,6	718,1	788,6	1081,2	3,1
Cataluña	4049,8	4488,8	5135,9	5100,4	5112,3	14,7
Extremadura	259	308,3	301,7	272,7	321,8	1
Galicia	637	670,2	641,6	645,6	773,4	2,2
Madrid	7822,2	8128,3	7726,4	7594	9414,6	27,1
Murcia	630,5	792,2	729,6	717,2	968,9	2,8
Navarra	235,7	287,3	313	305,9	304	1
País Vasco	495	589,1	640,2	646,2	647,6	1,8
Rioja	122	123	123,3	127	118,9	0,3
Valencia	2532,3	2943	3011,4	2969	3671,9	10,6
Ceuta	77,3	195,3	200,6	207	269,5	0,8
Melilla	71,4	91,2	102,2	112	113,5	0,2
Total	25907,8	28119,3	28465,1	28157,5	34742,6	99,6

(*) Porcentaje del peso relativo del 2012 con respecto al total nacional

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas y elaboración propia.

11. CONCLUSIONES E INDICACIONES

1. Evolución de ingresos y gastos

Los siete primeros capítulos de los presupuestos de ingresos (operaciones no financieras crece entre 2005 y 2011 un 18,4%). El IPC (Base 2011= 100) es para el periodo considerado del 16% por lo que, teniendo en cuenta esta depreciación del dinero, el crecimiento real de los ingresos no financieros ha sido prácticamente nulo.

Los gastos no financieros crecen entre 2005 y 2011 un 30,4%, y si los ingresos no financieros crecen (como hemos indicado) en un 18,4%, el déficit no financiero esta servido.

2. Grados de ejecución presupuestaria

Los ingresos corrientes se sitúan en la media del 95,4% que es aceptable pero no elevada, pero los ingresos de capital se ejecutan poco más de la mitad (56,7%). De ello resulta una ejecución de las operaciones no financieras del ingreso del 86,2% como media. Resulta también sorprendente la ejecución de los pasivos financieros (cap. 9) que representan la emisión de deuda. La conclusión con respecto a este punto es que sólo un poco más de la mitad (54,2%) de la deuda autorizada llega a ser utilizada, por que no la necesita o encuentra dificultades de colocación.

Con respecto a los gastos, la impresión es parecida. Los gastos corrientes tienen un grado de ejecución del 88,2% y *los gastos de capital del 47,8%*. Este último coeficiente es debido sin duda a la dificultad de ejecutar las inversiones reales, lo que se da en muchas administraciones, pero desde luego no en el nivel tan reducido como este de los municipios. Las operaciones no financieras de gasto globalmente alcanzan un 72,5% de media de los seis años analizados, semejante al conjunto de gastos del 73,2%. Finalmente la ejecución de las amortizaciones previstas de deuda tiene una media de 95,6% que es aceptable y supone el cumplimiento en general satisfactorio de los vencimientos de los créditos.

3. Descenso del ahorro neto.

El ahorro neto de los municipios gallegos pasó de 252,1 millones de euros en 2006 a 96,2 en 2010 lo que supone un descenso del 61,8% lo que afectó de forma diferente a los Ayuntamientos según los tramos de población. El ahorro de los municipios más pequeños (inferiores a 5000 habitantes) descendió en un 33,5%. Los del siguiente tramo de 5000 a 20000 habitantes tuvieron una caída del 73%. El escalón de municipios de una dimensión poblacional alta (entre veinte mil y cincuenta mil habitantes son los que percibieron el mayor descalabro de sus cuentas al pasar de 46,2 millones a 4,2, lo que implica un descenso del 91%. El deterioro del ahorro del tramo siguiente fue del 59,2% y el último (más de 100.000 habitantes) fue tan solo del 42%.

Los importes del ahorro neto van descendiendo año tras año como si se tratase de una escalera que nos llevase a una época distinta en la que la autofinanciación de los entes locales fuese casi imposible. Por supuesto que la misma sensación si acaso mas intensa se produce al observar los datos del conjunto de todos los municipios de España que de forma global han descendido más que los de Galicia en un 72,5%. En 2009 69 municipios gallegos han tenido ahorro neto negativo.

4. Superávit/déficit no financiero

Este parámetro arroja para conjunto de los municipios de Galicia y para todos los años analizados signo positivo salvo para el año 2009 que fue de -1,5 millones. No obstante, el análisis desagregado de los Ayuntamientos por tramos de población es distinto del general. En el tramo primero (ayuntamientos de menos de 5000 habitantes) tiene un saldo negativo de 6,81 millones de euros en 2008. El tramo segundo de municipios de población entre 5000 y 20000 habitantes presentan

resultados negativos de -15,9 millones (2007) y -23,2 millones (2008). El tramo tercero (entre 20000 y 50000 habitantes) reflejan también dos años negativos, 2009 -11,2 millones- y 2010 -2,5 millones. El tramo cuarto no ofrece ningún signo negativo y el tramo quinto ofrece un saldo negativo para el 2009 con -6,1 millones. Pero *el resultado agregado no refleja la verdadera situación porque el superávit de algunos municipios oculta el déficit de otros*. El análisis "a pié de obra", municipio por municipio que hace el Consello de Contas de Galicia pone de manifiesto que son 127 municipios gallegos los que en 2009 han incurrido en déficit no financiero.

Además, *el déficit será mayor porque los municipios tendrán que reintegrar al Estado el exceso de las entregas a cuenta cometido en 2008 y 2009 que se valoró en 57.1 millones y que se comenzaron a devolver desde enero de 2012, naturalmente imputable contablemente a esos años.*

5. Remanente de tesorería y coeficientes de solvencia y liquidez

A nivel de agregados el remanente de tesorería negativo no aparece en los años analizados hasta 2010 y en este año se limita a los municipios de población intermedia, es decir, entre 5000 y 50000 habitantes. No obstante, del análisis específico del organismo gallego de fiscalización citado 72 municipios tuvieron esta magnitud con signo negativo. Lo mismo puede decirse de los coeficientes de solvencia y liquidez que en su consideración macroeconómica resultan adecuados e mejores que los del resto de España. En muchos casos el remanente de tesorería resulta ser una magnitud engañosa. Se dice que hay dinero en la cuenta corriente pero se ocultan las cantidades pendientes de pago.

6. Carga financiera

La carga financiera de Galicia es muy inferior a la nacional. Si tomamos como referente el año 2009 y si la población gallega a 31/12/2009 es de 2,796 millones y la de España es 46,593 millones, esto supone que la gallega es el 6% del total. Siguiendo las pautas del Estado en cuanto a carga financiera a Galicia le correspondería una carga de $3052,7 \times 0,06 = 183,18$ millones, cuando realmente la carga fue de 108,2 millones, o en otros términos, el 55,2% de la carga financiera media nacional.

7. Ingresos fiscales

Los tres primeros capítulos del presupuesto municipal representan básicamente los ingresos propios y determinan el grado de corresponsabilidad fiscal que indudablemente debería ensancharse, reduciéndose la dependencia financiera de las transferencias de la Administración Central y Autónoma

El impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) es el que tiene mayor peso relativo del total de ingresos fiscales. Siempre se situó por encima del 30% del total, e incluso en 2010 se aproximó al 40% por encima incluso

de las tasas y otros ingresos que en ese año representaron el 34,2%. Ha de destacarse además que dicha figura tributaria *no ha tenido tanta rigidez* como se le ha achacado habitualmente. En efecto en 2002 tenía derechos liquidados de 224,6 millones y pasó en 2010 a 412,3 millones, suponiendo un crecimiento del 83,7 y un crecimiento medio anual de más del 10%.

El impuesto se liquida como es sabido sobre la base del valor catastral, valor que fija el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General del Catastro con una intervención bastante limitada por parte de los Ayuntamientos. Los tipos impositivos fijados inicialmente en el 0,43% se han incrementado en todos los municipios en virtud de la potestad concedida a los Ayuntamientos de subir o bajar en un 10% dicho tipo. También los municipios alcanzan potestades en cuanto a las bonificaciones fiscales, por ejemplo inmuebles cuyos titulares sean familias numerosas, inmuebles con instalaciones de energía solar y también la posibilidad de recargos para inmuebles desocupados.

A partir del año 2005 se produce un aumento considerable de los derechos liquidados por IBI (en 2004 eran 261,6 millones y en 2005 279,6), y esto es sin duda debido a la reforma de 2004 que sometió a gravamen la categoría de bienes inmuebles especiales definidos como un conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización, etc., que supuso someter al IBI, entre otros muchos ejemplos las centrales eléctricas, refinerías, embalses, autopistas, puertos y aeropuertos. Los ayuntamientos evidentemente deberían explorar más estas posibilidades tributarias de la nueva figura y por otra parte se deberían replantear exenciones como por ejemplo de los inmuebles pertenecientes a otras administraciones públicas e instituciones dada la gravedad en muchos casos de su situación financiera.

La elevación de las cuotas tributarias del IBI en estos momentos parece muy problemática teniendo en cuenta la caída de los valores de la propiedad urbana (viviendas y locales comerciales) en más de un 30 ó 40 por ciento con respecto a los años anteriores de la burbuja inmobiliaria. La actualización de valores catastrales al alza y/o el incremento de los tipos implica en este momento para el Estado o para los municipios un alto coste político. En diciembre de 2011 no obstante se elevaron los tipos para todos al 0.6%, lo que fue un balón de oxígeno para la mayoría de los ayuntamientos.

El impuesto sobre actividades económicas (IAE) que supone en 2002 un 13,2% del total de los ingresos fiscales redujo su peso específico de forma significativa en 2010. En términos absolutos pasó de 96,4 millones a 79,8 con un descenso del 17%. Esta caída se produce sobre todo por la reforma de la Ley reguladora de las Haciendas Locales del 2002 que, entre otras cosas, suprimió el IAE para las actividades económicas de las personas físicas. Es evidente también un proceso de ralentización o mejor crisis de la actividad económica de los tres últimos años considerados. Ya entre 2002 y 2003 hay una pérdida de derechos liquidados por el importe de 22,5 millones de euros que fue el efecto inmediato de tal reforma.

Posteriormente la Administración central viene compensado a través de transferencias el efecto de dicha modificación legislativa.

El Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO) tuvo un enorme crecimiento entre 2002 y 2006 del 73,8%, unos 17,3 millones de euros; también su peso relativo se hizo notar ya que en 2002 era del 8,7% y en 2006 fue del 11,5% del conjunto de los ingresos tributarios. Ha de destacarse que los derechos liquidados por este impuesto disminuyeron en 73,4 millones si tomamos como referencia el año 2006 y el 2010, y en términos de porcentaje un 65,8%. Naturalmente esto fue debido a la paralización de las construcciones de viviendas y urbanizaciones que han producido también un cierto descenso en los ingresos patrimoniales del capítulo 5 de los presupuestos municipales.

Finalmente hay que decir que las tasas, precios públicos y otros ingresos (Capítulo 3) suponen una media en torno al 33% en cuanto a su peso específico en el conjunto de los ingresos tributarios, su crecimiento en los años analizados del 53% ha de considerarse más bien modesto sobre todo si se tiene en cuenta que solamente la depreciación del dinero, como se ha indicado más arriba, fue del 23,4%

8. Las transferencias

El 46% de los ingresos totales de los municipios gallegos son transferencias corrientes y de capital de otras administraciones públicas, básicamente del Estado, siendo esta tasa no muy superior a las del resto de España. Como es sabido, es el principal ingreso de nuestros municipios que depende de un modelo de Participación en los Ingresos del Estado que ya tiene diez años de vigencia y va siendo hora de modificarlo. Las Comunidades Autónomas han modificado sus sistemas, llamados definitivos, prácticamente cada cinco años. Todos sabemos que la resultante de las fuerzas políticas favorece siempre a los núcleos y zonas más pobladas porque allí están las canteras de votos de cualquier partido político. Por ello se magnifica a la población como criterio de *necesidad fiscal* cuando esto técnicamente no es exacto ya que no tiene en cuenta las importantes *economías de escala* que se producen en la prestación de servicios públicos. Pero lo dramático es que el sistema de 2003 ni siquiera es estrictamente poblacional, ni funciona el ingreso por habitante como garantía o suelo de financiación. Por ejemplo, si en el año 2012 la financiación inicial del Estado es 9.360 millones de euros, teniendo en cuenta un modelo poblacional puro a Galicia le corresponderían 590 por tener una participación de población del 6,3% y le corresponden 476, es decir, el 5,08%, total 114 millones de euros menos. Sobra comentar que la cuestión es grave para los municipios que están perdiendo constantemente población.

9. El Gasto no obligatorio

El gasto obligatorio supone en términos medios para los municipios gallegos el 65,18%, los gastos no obligatorios y gastos de suplencia suponen el 34,82%, que se desglosa en un 25,09% de gasto no

obligatorio y 9,73% de gastos de suplencia. Con el noble afán de atender a necesidades sociales (y a veces con propósitos electoralistas) los municipios en general de toda España están sobrecargados de servicios y debe de clarificarse de una vez sus competencias y evitar duplicidades de las que tanto se habla actualmente.

10. Datos comparativos.

Los datos comparativos de las finanzas municipales gallegas con respecto a las demás corporaciones municipales de otras comunidades autónomas, utilizando datos de presupuestos liquidados, reflejan siguiente la situación peculiar de que las magnitudes por habitante de gastos totales, ingresos totales, ingresos fiscales y deuda viva, son las más bajas de todas las comunidades autónomas. Esto solo quiere decir que recaudan menos, gastan menos y se endeudan menos que los municipios del resto de España. Y esto es tan solo una apreciación macro-fiscal o agregada lo que no se puede extender a todos los ayuntamientos gallegos ni siquiera a la mayoría. Tampoco es una invitación generalizada a gastar más, aumentar la presión fiscal o endeudarse más.

INDICACIONES

Estas indicaciones van dirigidas a los Ayuntamientos que presentan dificultades en sus finanzas y son generales sin contemplar situaciones concretas que exigirían un análisis pormenorizado que no es posible realizar aquí

Incremento de la presión fiscal municipal.

En general los municipios gallegos adolecen de una baja recaudación por ingresos fiscales, tasas y precios públicos y esto se pone de manifiesto cuando se comparan con los datos agregados del resto de municipios españoles. En este sentido deben plantear la posibilidad de aumentar al menos algunos de sus impuestos así como las tasas y precios públicos, dentro del marco permitido por las leyes. *En todo caso, cualquier incremento de carga fiscal debe ir acompañada de visibles y significativas reducciones de gastos para que los ciudadanos lo acepten, explicando siempre las razones y necesidad de tales medidas.*

Mejorar los grados de gestión y ejecución presupuestaria.

Esto supone varios ámbitos de actuación, entre otros:

- Aprobar los presupuestos, liquidarlos y realizar la cuenta general en los plazos previstos legalmente así como comunicar los datos pertinentes en los mismos términos al Consello de Contas y al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.
- Vigilar los grados de ejecución de los ingresos y en caso de los impuestos establecer, si no existen, mecanismos de recaudación ejecutiva.
- Potenciar el control interno de ingresos y gastos profesionalizando al máximo el personal encargado de estas tareas, sacando, en la medida de lo posible, a concurso oposición las plazas y evitando situaciones de interinidad que terminan perjudicando dicho control.

- Recepcionar las obras ejecutadas sin demora y contabilizar los importes debidos como obligaciones reconocidas y realizar el pago en función de las prioridades de tesorería pero en todo caso evitando retrasos y la acumulación de facturas impagadas. Autorizar, si es necesario, en los Plenos deuda de tesorería que se cancelará a 31 de diciembre y permitirá el pago puntual de las obligaciones reconocidas.

-

Revisar con criterios de eficiencia y economía las partidas de gasto.

Las medidas a adoptar tendrán diverso alcance según la gravedad del desajuste presupuestario, pero entre ellas se deben apuntar las siguientes:

- En caso de situaciones graves proceder a la confección de un presupuesto en base cero con todo lo que eso implica: mayor información sobre todos y cada uno de los gastos, formas alternativas y economicidad en la ejecución y especialmente la eliminación de partidas presupuestarias que no están suficientemente justificadas.

- Supresión de gastos voluntarios entendiéndose por tales los que no corresponden a los servicios obligatorios de los municipios establecidos por la legislación vigente y en caso de gastos complementarios de competencias de otras administraciones negociar previamente su financiación suficiente con dichas administraciones.

- En caso de gastos importantes en obras y servicios someter su decisión a un *análisis coste-beneficio*, contrastando las diversas alternativas para la prestación de los servicios implicados.

- En caso de obras en las que se pueden identificar unos beneficiarios financiarlas con contribuciones especiales como establece la vigente Ley Reguladora de las Haciendas locales.

Reducción de los gastos corrientes.

En todas las administraciones en etapas de crisis económica es siempre posible y deseable minorar de alguna manera los gastos corrientes. Las actuaciones en esta materia se refieren a la fase de presupuestación pero también suponen medidas en la ejecución, entre las cuales pueden apuntarse:

- Los gastos de personal deben presupuestarse incrementando exclusivamente en los importes de las subidas de los sueldos y nunca con previsiones de incrementos de plantillas de personal cuando estas ya sean excesivas a la luz de los parámetros o porcentajes generalizados en otros municipios.

- Los gastos corrientes no deberían programarse con crecimientos superiores al IPC salvo que circunstancias especiales lo requieran.

- Debe presupuestarse un ahorro positivo, el suficiente para pagar los vencimientos de la deuda viva y con flujos de fondos adicionales para financiar gastos de capital. En caso de ahorro neto negativo han de adoptarse medidas de descenso de gastos corrientes y aumento de los ingresos fiscales u otras medidas del incremento del ingreso.

Corrección del déficit no financiero

La Ley 2 /2012, del 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en el artículo 11.4 dispone que las Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario. En caso de incumplimiento de este principio de estabilidad presupuestaria deberán elaborar un plan económico- financiero que aprobado por el Pleno de la Corporación será remitido a la Comunidad Autónoma para su aprobación definitiva y seguimiento, de lo que informará al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (artículo 23.4). La reducción del déficit para cada Ayuntamiento puede alcanzarse como es obvio ampliando todos o alguno de los ingresos de los capítulos uno a siete o descendiendo los gastos en los mismos capítulos del presupuesto de gastos. Los mecanismos a seguir pueden ser muchos y algunos ya se han apuntado en los apartados anteriores.

Análisis riguroso de los remanentes de tesorería.

La caja del municipio es la resultante de todos los eventos favorables y desfavorables de los presupuestos pasados y del presente de un municipio. Las partidas que las componen recogen hechos pasados y del presente ejercicio así como operaciones realizadas al margen de los presupuestos. Por ello, es necesario revisar todas sus magnitudes para que el montante residual o remanente sea el correcto y *determinar si los fondos que existen en caja son o no de libre disposición*. Ha de verificarse la partida obligaciones pendientes de pago y las pendientes de cobro y las cantidades que están afectadas a financiación de obras en curso de ejecución así como los saldos de cobros pendientes de escasa o nula realización.

Mejoras en la financiación estatal y autonómica.

Solicitar de la Administración central la introducción de variables como dispersión y envejecimiento de la población u otras que reflejen el diferencial de costes en la prestación de servicios con una ponderación adecuada. Asimismo, la introducción de la variable territorio de cada municipio. Debe establecerse por otra parte, una corrección por la caída significativa de población de determinados municipios y la carencia de infraestructuras. Por otra parte debe solicitarse de la Administración Autonómica la reducción de las subvenciones finalistas, la clarificación competencial y el incremento de la financiación incondicionada, como fue praxis habitual en la financiación de las Comunidades Autónomas por parte del Estado.

12. ALGUNAS ANOTACIONES BIBLIOGRÁFICAS

Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local versión 18/02/13 Local, mihap.gob.es
Datos presupuestarios de las entidades locales. Oficina Virtual para la Coordinación financiera de las entidades locales, meh.es
Datos sobre financiación de las entidades locales, minhap.es
Deuda viva de las entidades locales, minhap.es
Informes Consello de Contas, ccontasgalicia.es
Informes Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y de la Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP)

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local
Ley 5/1997, de 22 de junio, reguladora de la Administración Local de Galicia

Presupuestos Generales del Estado 2011, 2012 y 2013

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el
Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales