



Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Trabajo de
fin de grado

El gasto no obligatorio
de los municipios
españoles y su
financiación

Un análisis a través de Galicia

Marta Tacón Casal

Junio 2024

Resumen

El presente trabajo estudia el gasto no obligatorio del nivel municipal de gobierno. Su importancia deriva del hecho de que los municipios prestan cada vez más servicios que la ley no les exige, con el fin de cubrir las necesidades de su ciudadanía. Además, para financiar ese gasto derivado de la prestación de servicios no exigidos formalmente, demandan una mayor cantidad de recursos. Sin embargo, se topan con un sistema de financiación local que no está acorde a sus exigencias.

El estudio consiste en una revisión de la legislación vigente que permite delimitar el gasto no obligatorio, para posteriormente analizar su dimensión, tipología y financiación. Asimismo, se estudian diversas soluciones que beben de la literatura especializada.

El ámbito espacial inicial se contextualiza en España, mientras que el estudio de caso concreto hace referencia a Galicia, cuyas entidades locales gestionan un territorio con la singularidad de una gran dispersión territorial. Además, el ámbito temporal abarca en un primer momento el período entre 2005 y 2021, para después reducirse al decenio 2012-2021, con el objetivo de analizar la evolución de las variables consideradas tras los cambios introducidos por la LRSAL.

La redacción de este trabajo incluye 9980 palabras.

Palabras clave: municipios, gasto no obligatorio, sistema de financiación.

Índice

Resumen.....	2
Índice.....	3
Índice de abreviaturas	4
Índice de gráficos.....	5
Índice de tablas.....	6
Introducción	7
Planificación	9
Desarrollo del trabajo	11
1 Marco legal.....	11
2 Presupuesto de gastos	17
2.1 Evolución del gasto local y su peso en relación al total.....	17
2.2 Clasificación económica del gasto municipal	22
2.2.1 Clasificación económica del gasto municipal según el tamaño de los municipios 24	
2.3 Clasificación funcional del gasto municipal	26
2.3.1 Clasificación funcional del gasto municipal según el tamaño de los municipios ..	30
2.4 Gasto no obligatorio de los municipios gallegos	31
2.4.1 Delimitación del gasto no obligatorio	32
2.4.2 Dimensión del gasto no obligatorio	42
2.4.3 Financiación del gasto no obligatorio	49
3 Propuestas de reforma.....	57
Conclusiones y ampliación	60
Bibliografía	63
Legislación.....	66

Índice de abreviaturas

CCAA: Comunidades Autónomas.

LALG: Ley de Administración Local de Galicia.

LRBRL: Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

LRSAL: Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

PICAs: Participaciones en los Ingresos de las Comunidades Autónomas.

TRLRHL: Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

TC: Tribunal Constitucional.

Índice de gráficos

Gráfico 1. Distribución del gasto por niveles de gobierno (en miles de euros). 2005-2021.	19
Gráfico 2. Evolución del gasto municipal (en miles de euros). 2005-2021.....	20
Gráfico 3. Evolución del peso del gasto municipal sobre el total (en %). 2005-2021.	21
Gráfico 4. Evolución del peso del gasto municipal sobre el PIB (en %). 2005-2021.	22
Gráfico 5. Clasificación económica del gasto municipal (en miles de euros). 2012-2021.	24
Gráfico 6. Distribución económica del gasto según el tamaño de los municipios (en %). Valor medio 2012-2021.....	26
Gráfico 7. Evolución del presupuesto de las áreas de gasto municipal (en miles de euros). 2012-2021.	30
Gráfico 8. Distribución funcional del gasto según el tamaño de los municipios (en %). Valor medio 2012-2021.....	31
Gráfico 9. Evolución del gasto no obligatorio (en miles de euros) y su peso en relación con el total (en %). 2012-2021	43
Gráfico 10. Dimensión del gasto no obligatorio según el tamaño de los municipios (en miles de euros). Valor medio 2012-2021.	46
Gráfico 11. Peso del gasto no obligatorio según el tamaño de los municipios (en %). Valor medio 2012-2021.	47
Gráfico 12. Evolución del total de ingresos y gastos de los municipios gallegos (en miles de euros). 2012-2021.	50
Gráfico 13. Evolución de los impuestos directos, las tasas, precios públicos y otros ingresos y las transferencias corrientes (en miles de euros). 2012-2021.	52

Índice de tablas

Tabla 1. Calendario de trabajo.	9
Tabla 2. Competencias propias de los municipios españoles.	12
Tabla 3. Servicios obligatorios de los municipios según su población.	14
Tabla 4. Distribución del gasto por niveles de gobierno (en %). 2005 y 2021.....	18
Tabla 5. Clasificación económica del gasto municipal. 2021.....	23
Tabla 6. Número de municipios según el tamaño de su población. 2021.....	25
Tabla 7. Clasificación funcional del gasto municipal. 2021.	27
Tabla 8. Distribución funcional del gasto municipal (en %). 2012 y 2021.	29
Tabla 9. Número de municipios gallegos según el tamaño de su población. 2021.....	32
Tabla 10. Delimitación de la obligatoriedad del gasto municipal según su clasificación funcional y el tamaño de los municipios.	40
Tabla 11. Distribución funcional del gasto no obligatorio del total de municipios. Valor medio 2012-2021.	44
Tabla 12. Peso de las políticas de gasto sobre el total del gasto no obligatorio según el tamaño de los municipios (en %). Valor medio 2012-2021.	48
Tabla 13. Peso de los capítulos de ingresos de los municipios (en %). Valor medio 2012-2021.	51
Tabla 14. Peso de los capítulos de ingresos según el tamaño de los municipios (en %). Valor medio 2012-2021.....	53
Tabla 15. Peso de las transferencias corrientes según el tamaño de los municipios en el período (en %). Valor medio 2012-2021.	55
Tabla 16. Peso de las transferencias de capital según el tamaño de los municipios (en %). Valor medio 2012-2021.....	56

Introducción

España es un país con un modelo territorial descentralizado que cuenta con tres niveles de gobierno: estatal, autonómico y local. Así se estableció en la Constitución Española de 1978, donde se crea el nuevo nivel, el autonómico, intermedio entre los dos preexistentes. Este hecho provocó una reestructuración de la distribución de competencias entre los diferentes niveles administrativos, en la cual las CCAA asumieron facultades de las otras dos Administraciones.

Como resultado de este proceso descentralizador, asistimos a un reparto de competencias complejo entre los tres niveles de gobierno. Así pues, se observa una falta de clarificación de responsabilidades, que puede dar lugar a conflictos por razones financieras.

En este contexto es en el que surge una de las mayores reivindicaciones de los municipios españoles: mayores recursos para prestar mayores servicios. Su cercanía con el ciudadano les obliga a atender sus exigencias, por lo que terminan ejerciendo competencias que no les son asignadas por ley y que, por lo tanto, generan un gasto que no es contemplado en la legislación que regula el sistema de financiación local. Este gasto es denominado como no obligatorio y constituye el objeto de estudio.

Así pues, el presente trabajo consiste en analizar la situación descrita a nivel presupuestario, así como sus posibles soluciones, en una de las comunidades autónomas de España, Galicia. En síntesis, se trata de responder a las diferentes preguntas: ¿prestan los municipios gallegos servicios que se escapan de sus competencias asignadas por ley?; ¿cómo financian esos gastos no obligatorios?; ¿deberían dejar de asumirlos?; o por el contrario, ¿se debería reformar el sistema de financiación para que pudieran seguir haciéndolo?

Con el fin de cumplir los objetivos mencionados, el desarrollo del trabajo se estructura en cuatro apartados: en el primero se hace referencia al marco legal que regula las competencias de los municipios; el segundo consta de un análisis presupuestario que aborda, en primer lugar, el peso del gasto local y el gasto de los municipios españoles según su clasificación económica y funcional, para después, delimitar el gasto no obligatorio de los municipios gallegos y observar su naturaleza, importancia y financiación (el ámbito temporal abarca primero el período 2005-2021 y posteriormente 2012-2021); en el tercero, se analizan diversas medidas propuestas por personas expertas en aras de solucionar la situación expuesta; y se finaliza con la exposición de las conclusiones del estudio.

Planificación

Este estudio se ha llevado a cabo en el curso académico 2023-2024, bajo la tutoría de María Cadaval Sampedro. Así pues, la siguiente tabla detalla la distribución temporal de las tareas y tutorías que fueron necesarias para su elaboración.

Tabla 1. Calendario de trabajo.

OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
<ul style="list-style-type: none"> - Elección del tema y tutor. 	<ul style="list-style-type: none"> - Planteamiento de los diferentes enfoques que puede tomar el trabajo. Primera tutoría presencial.	
ENERO	FEBRERO	MARZO
<ul style="list-style-type: none"> - Revisión de bibliografía. - Definición del objeto de estudio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Redefinición del objeto de estudio. - Revisión de bibliografía sobre el nuevo enfoque. - Primer planteamiento del título y el índice Tutorías presenciales.	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión de la legislación. - Redacción de la introducción y el marco legal. Correcciones y resolución de dudas a través del correo electrónico.

ABRIL	MAYO	JUNIO
<ul style="list-style-type: none"> - Búsqueda y análisis de los datos. <p>Correcciones y resolución de dudas a través del correo electrónico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Redacción del apartado <i>Presupuesto de gastos</i>. - Primera maquetación del trabajo. <p>Tutorías telemáticas vía Teams.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Redacción del apartado <i>Propuestas de reforma</i>, de las conclusiones y del resumen. - Revisión y maquetación final. - Depósito del trabajo. <p>Tutorías presenciales.</p>

Fuente: elaboración propia.

Desarrollo del trabajo

1 Marco legal

El funcionamiento del nivel municipal de gobierno se regula a través de una serie de textos legales.

En primer lugar, cabe mencionar la Constitución Española de 1978, donde se reconoce su existencia, pues su artículo 137 establece que el Estado se organiza en municipios, provincias y comunidades autónomas. Además, cabe mencionar otros dos artículos: el 140, donde se garantiza la autonomía de los municipios; y el 142, donde se determina que los municipios deberán contar con los recursos adecuados para cumplir con las funciones que la ley les asigna y que se financiarán de tributos propios y de participaciones en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, las competencias de los municipios españoles se regulan en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRRL). Así pues, es de interés mencionar algunos de los artículos que conforman dicha ley por su relevancia en este trabajo. Uno de ellos es el artículo 2, en el cual se reconoce el derecho de los municipios a ejercer aquellas competencias que afecten a sus intereses, derecho que debe asegurar tanto la legislación estatal como la autonómica. De esta forma, las competencias locales no tienen que ser necesariamente las mismas para todos los municipios españoles (Carbonell, 2023).

Así pues, siguiendo la redacción de la ley y de acuerdo con el TC, se puede diferenciar entre competencias propias generales y específicas. Las primeras son aquellas que, tal y como se expone en el artículo 25.1, el propio municipio solicita ejercer, distintas de las propias y delegadas, y para lo cual, el artículo 7.4 impone una serie de requisitos: no poner en riesgo la sostenibilidad financiera, evitar solapamientos

en la ejecución del servicio público y la obtención de determinados informes previos de la Administración. Las segundas son aquellas determinadas por ley mediante el artículo 25.2. En éste se enumeran una serie de competencias que debe ejercer todo municipio, en los términos previstos en la legislación estatal y autonómica. Véase la tabla 2:

Tabla 2. Competencias propias de los municipios españoles.

COMPETENCIAS PROPIAS	
<p>“a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.”</p>	<p>“b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.”</p>
<p>“c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.”</p>	<p>“d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.”</p>
<p>“e) Evacuación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.”</p>	<p>“f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.”</p>
<p>“g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.”</p>	<p>“h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.”</p>
<p>“i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.”</p>	<p>“j) Protección de la salubridad pública.”</p>
<p>“k) Cementerios y actividades funerarias.”</p>	<p>“l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.”</p>

COMPETENCIAS PROPIAS	
“m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.”	“n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.”
“o) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.”	“p) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género”.

Fuente: elaboración propia a partir de la LRBRL.

Cabe destacar que, se suprimen, en comparación con la anterior redacción de la ley, una serie de competencias, como la prestación de servicios sociales, la gestión de la atención primaria de la salud y la prestación de servicios de inspección y control de mataderos, industrias alimentarias y bebidas, pues el legislador pretende que dichas competencias sean ejercidas por las CCAA. Esta supresión se hace efectiva a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), la cual pretende evitar las duplicidades entre Administraciones y la prestación por parte de las entidades locales de servicios no exigidos en la ley sin contar con los recursos adecuados. Sin embargo, sus deficiencias dificultan su éxito (Carbonell, 2023).

Además, el artículo 26 expone una relación de servicios obligatorios que deben prestar los municipios según su población, así como aquellos que deben prestar todos ellos. Véase la tabla 3:

Tabla 3. Servicios obligatorios de los municipios según su población.

Todos los municipios	Municipios con población superior a 5.000 habitantes
<ul style="list-style-type: none"> - “Alumbrado público - Cementerio - Recogida de residuos - Limpieza viaria - Abastecimiento domiciliario de agua potable - Alcantarillado - Acceso a los núcleos de población - Pavimentación de las vías públicas” 	<ul style="list-style-type: none"> - “Parque público - Biblioteca pública - Tratamiento de residuos”
Municipios con población superior a 20.000 habitantes	Municipios con población superior a 50.000 habitantes
<ul style="list-style-type: none"> - “Protección civil - Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social - Prevención y extinción de incendios - Instalaciones deportivas de uso público” 	<ul style="list-style-type: none"> - “Transporte colectivo urbano de viajeros - Medio ambiente urbano”

Fuente: Elaboración propia a partir de la LRBRL.

Por otro lado, es de interés mencionar el artículo 27, que permite la delegación de competencias a los municipios por parte de las CCAA.

Otro aspecto a resaltar es la derogación del antiguo artículo 28 de la LRBRL a través de la LRSAL, el cual accedía a que los municipios ejerciesen actividades de otras Administraciones públicas de forma complementaria, haciendo hincapié en aquellas relacionadas con la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

En cuanto al marco financiero, cabe señalar el artículo 105.2 de la LRBRL, pues en él se establece que los recursos con los que cuentan los municipios para hacer frente a sus gastos son los tributos propios y las participaciones reconocidas en los del Estado y en los de las Comunidades Autónomas, además de otros que prevea la Ley. Asimismo, este marco se complementa con el 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 (en adelante, TRLRHL). Es necesario mencionar su artículo 201, donde se determina la rendición de cuentas como una obligación local.

Además, es relevante destacar que el ámbito competencial de los municipios españoles puede ser diferente por comunidades autónomas, pues estas pueden establecer sus propias leyes. Así pues, redactan las normas esenciales adaptando la legislación estatal a las características de su territorio y la distribución de su población (Gobierno de España, 2019).

En este sentido, Galicia ha promulgado la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia (en adelante, LALG). La necesidad de esta ley propia ha sido fundamentada en la singular disposición de los asentamientos urbanos de Galicia. Estos se caracterizan por ser numerosos, dando lugar a una población fragmentada y dispersa (Aldán, 2013).

Pues bien, las particularidades que presenta Galicia promueven la delimitación del ámbito espacial de este estudio a esta región. Entonces, cobrarán importancia los artículos 80 y 81 de su ley autonómica, los cuales presentan similitudes y diferencias con respecto a los artículos 25 y 26 de la LRBRL.

Por un lado, el artículo 80.1 de la LALG coincide con el artículo 25.1 de la LRBRL. Mientras, la mayoría de las competencias enunciadas en el artículo 80.2 coinciden con el artículo 25.2, por lo que procedo a nombrar las diferencias del primero con respecto al segundo. Una de ellas es la mención expresa de las siguientes competencias: la defensa de usuarios y consumidores; la participación en la formación de activos y desempleados, y la ejecución de programas destinados a la infancia, juventud y tercera edad. La segunda diferencia es la inclusión de la participación en la gestión de la atención

primaria de la salud como competencia, la cual fue eliminada de la LRBRL a través de la LRSAL. La tercera es la ausencia de referencia al apartado 2 del artículo 25.2.

Por otro lado, el artículo 81 de la LALG establece el servicio de biblioteca obligatorio para los municipios con núcleos urbanos de más de 1.000 habitantes y para aquellos con una población superior a 5.000 habitantes. Además, determina el control de alimentos y bebidas obligatorio para todos los municipios, siempre y cuando no se solape la prestación de dicho servicio con otras Administraciones. Por lo demás, es idéntico al artículo 26 de la ley estatal.

Finalmente, las leyes sectoriales también regulan el ámbito competencial español, pero no se tienen en cuenta en este estudio por razones de dimensión y espacio.

2 Presupuesto de gastos

Una vez delimitado legalmente el ámbito competencial del nivel municipal, el análisis del presupuesto de gastos de los ayuntamientos permite clasificar el gasto en obligatorio y no obligatorio, dando a conocer así su dimensión y tipología.

En este caso, el estudio comenzará describiendo el contexto estatal en el que se encuentran los municipios gallegos a través de la evolución del gasto local y municipal español y la clasificación de este último de forma económica y funcional. Después, se procederá a delimitar y analizar el gasto no obligatorio de los ayuntamientos de Galicia.

2.1 Evolución del gasto local y su peso en relación al total

Tal y como se ha mencionado anteriormente, en España los municipios son una de las entidades locales reconocidas en la legislación vigente. Por ello, en primer lugar, es de interés constatar la importancia del gasto local sobre el total, para después ver la del gasto municipal. Con este objetivo, se ha seleccionado el gasto consolidado de los tres niveles de gobierno: estatal, autonómico y local. Además, el período analizado comienza en 2005 y termina en 2021, pues este último es el año del que mayores datos definitivos disponemos. De esta forma, se observa la evolución de las variables seleccionadas en los últimos años, teniendo en cuenta las dos crisis sufridas en el siglo actual, la del 2008 y la del COVID-19.

Así pues, mientras que en el año 2005 el gasto local supuso un 11,90% del gasto total, en el 2021 este valor se reducía al 9,32%, aproximadamente 2,5 puntos porcentuales por debajo del primer dato (tabla 4). En contrapartida, esta reducción fue absorbida por el nivel autonómico y estatal, que vieron aumentar el peso de su gasto sobre el total. Vemos así que la importancia del gasto local es ínfima con respecto a los otros niveles de gobierno, y que incluso va en detrimento.

Tabla 4. Distribución del gasto por niveles de gobierno (en %). 2005 y 2021.

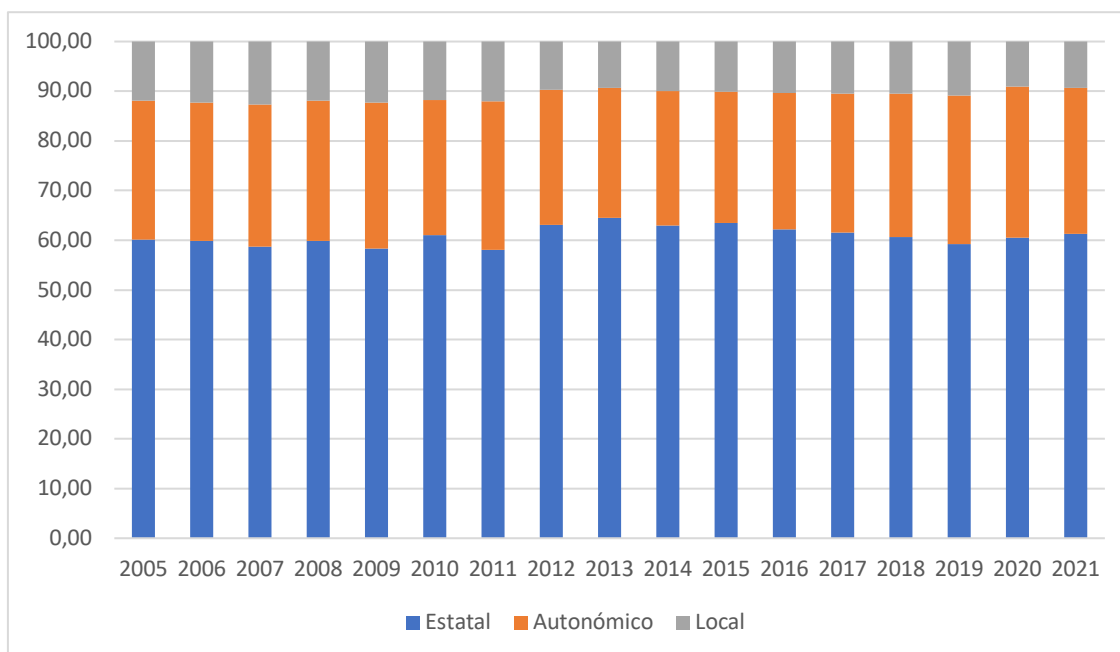
NIVELES DE GOBIERNO	2005	2021
Estatal	60,09	61,28
Autonómico	28,01	29,40
Local	11,90	9,32

Fuente: elaboración propia a partir de Intervención General de la Administración del Estado (2005-2021) y Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a, 2005-2021b).

En relación con el gasto estatal, es importante señalar que incluye los recursos de la Seguridad Social, suponiendo el gasto consolidado de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social un 30,93% de media sobre el total estatal a lo largo del período (Seguridad Social, 2005-2021).

En cuanto a la evolución de estos datos, el gráfico 1 muestra que esta ha ido variando en el período 2005-2021, aunque no de forma significativa, pues solamente ha oscilado en aproximadamente 3-4 puntos porcentuales. Esto significa que la estructura del gasto público en la época más reciente del país apenas ha mudado.

Gráfico 1. Distribución del gasto por niveles de gobierno (en miles de euros).
2005-2021.

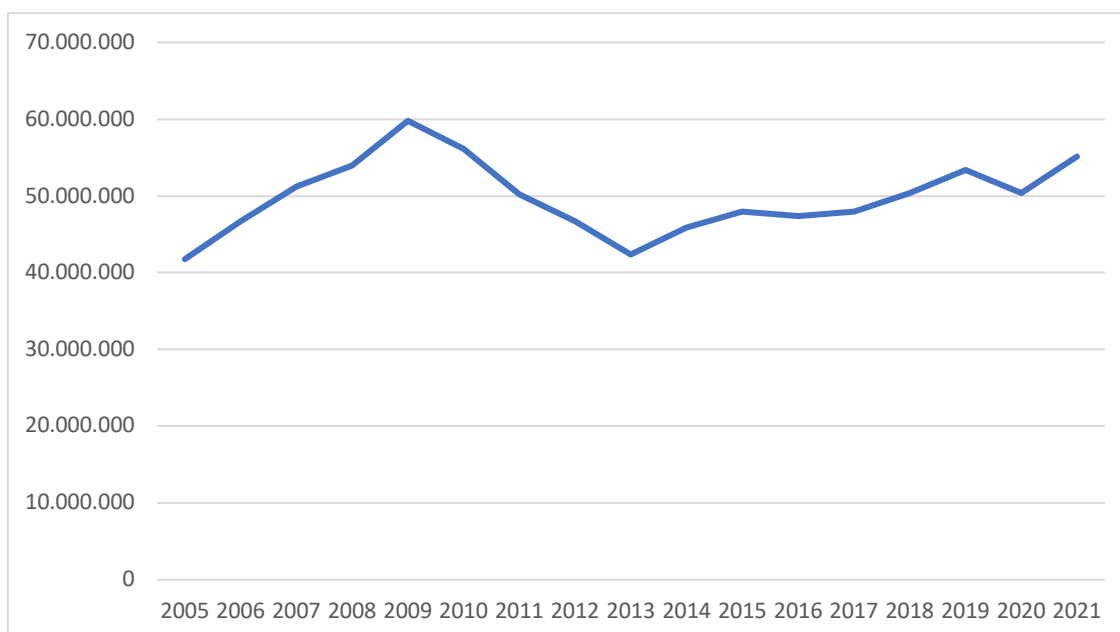


Fuente: elaboración propia a partir de Intervención General de la Administración del Estado (2005-2021) y Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a, 2005-2021b).

Con todo, esta pérdida de la importancia relativa del gasto local en los últimos años no ha ido acompañada de una reducción de éste en términos absolutos, sino todo lo contrario, pues pasó de 58.072.897 miles de euros en 2005 a 79.872.205 en 2021 (valores nominales).

Por otro lado, los ayuntamientos son las entidades locales con mayor relevancia, pues en 2021 un 68,99% del gasto local correspondía al municipal. La evolución de este gasto en el período analizado responde a la coyuntura económica, aumentando en los años de expansión o recuperación y reduciéndose en los de contracción. En este sentido, observamos en el gráfico 2 que la crisis del 2008 ha causado un mayor shock en esta variable que la crisis del COVID-19.

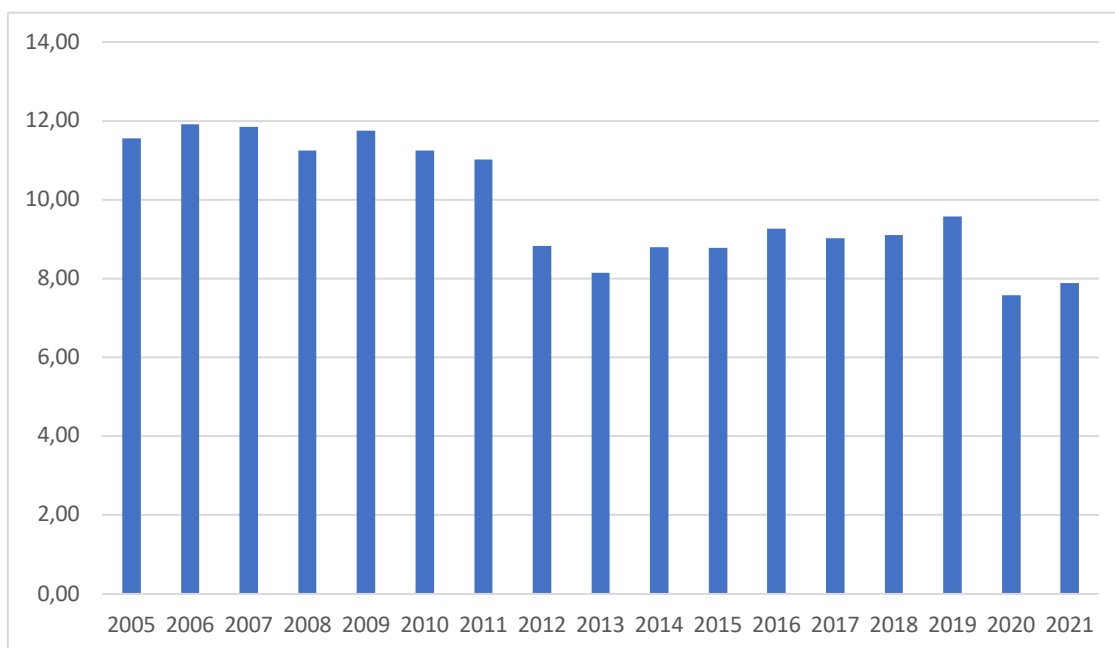
Gráfico 2. Evolución del gasto municipal (en miles de euros). 2005-2021.



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a).

Al igual que ocurría con el gasto local, el gasto municipal ha aumentado entre 2005 y 2021, desde 41.765.842 hasta 55.101.856 miles de euros, a la vez que su peso sobre el gasto total se ha reducido (gráfico 3). Hay dos razones detrás de este suceso: el mayor peso del gasto autonómico y estatal que observábamos anteriormente; y la mayor importancia del gasto de otras entidades locales, pues el gasto municipal en relación con el local también ha ido en detrimento (del 71,92% en 2005 al 68,99% en 2021).

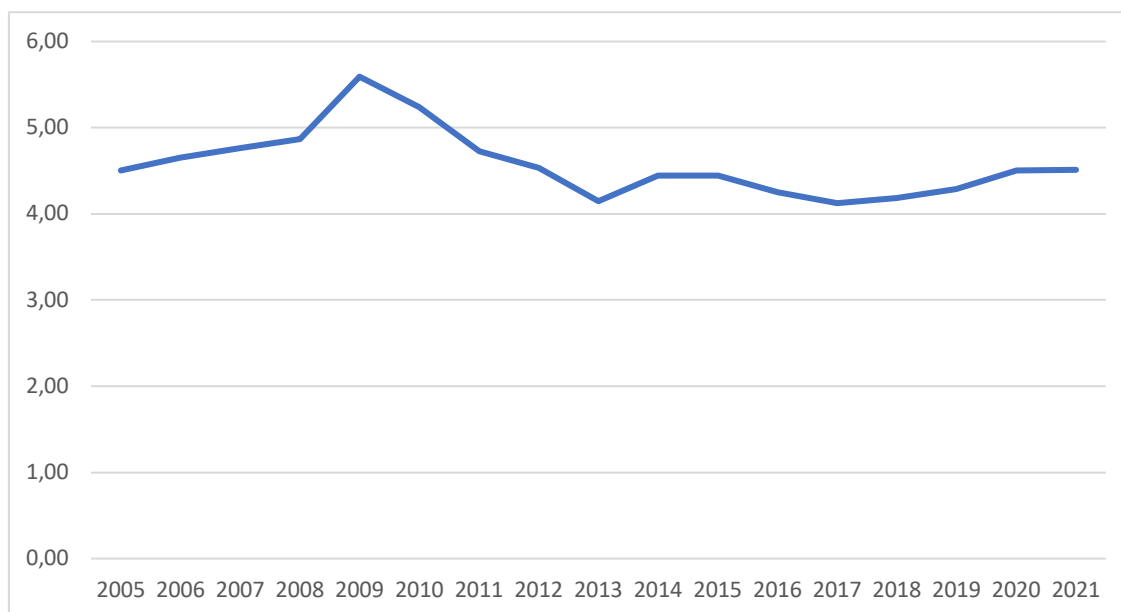
Gráfico 3. Evolución del peso del gasto municipal sobre el total (en %).
2005-2021.



Fuente: elaboración propia a partir de Intervención General de la Administración del Estado (2005-2021) y Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a, 2005-2021b).

Asimismo, comparar el gasto municipal con el PIB permite analizar la variable principal desde otra perspectiva, es decir, en relación con el crecimiento económico. Vemos así, en el gráfico 4, que la evolución de este indicador también se corresponde con la coyuntura económica, variando de manera procíclica con la misma. Esta afirmación obliga a mencionar dos excepciones: el punto mínimo alcanzado en 2017; y la crisis del COVID-19, pues entre 2020 y 2021 los valores se mantienen prácticamente constantes.

Gráfico 4. Evolución del peso del gasto municipal sobre el PIB (en %)¹.
2005-2021.



Fuente: elaboración propia a partir de INE (2005-2021) y Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a).

2.2 Clasificación económica del gasto municipal

A partir de este apartado, se delimitará el ámbito temporal al último decenio del período considerado, es decir, 2012-2021, de forma que el análisis comienza en el año anterior a la promulgación de la LRSAL, la cual produce cambios en el ámbito competencial municipal.

Así pues, centrando ya la atención en el gasto municipal, cabe analizar la naturaleza económica del mismo. Para ello, se muestra en la tabla 5 la clasificación económica del gasto municipal en el año 2021, en términos absolutos, así como el peso de cada capítulo de gasto. El año seleccionado es el 2021 con el objetivo de mostrar el valor de las variables en aquel más reciente analizado, aunque éste se comparará con su evolución a lo largo del período, debido a que el 2021 todavía presenta cierta particularidad derivada de la crisis del COVID-19.

¹ El valor del PIB en 2021 es provisional.

Tabla 5. Clasificación económica del gasto municipal. 2021.

CAPÍTULOS DE GASTO	GASTO (EN MILES DE EUROS)	PESO DE LOS CAPÍTULOS SOBRE EL TOTAL EN 2021 (EN %)
1. Gastos de personal	19.473.130	35,34
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	18.528.975	33,63
3. Gastos financieros	443.952	0,81
4. Transferencias corrientes	5.954.818	10,81
5. Fondo de contingencia	0	0,00
Total operaciones corrientes	44.400.875	80,58
6. Inversiones reales	6.546.697	11,88
7. Transferencias de capital	865.865	1,57
Total operaciones de capital	7.412.563	13,45
Total operaciones no financieras	51.813.438	94,03
8. Activos financieros	165.603	0,30
9. Pasivos financieros	3.122.816	5,67
Total operaciones financieras	3.288.419	5,97
TOTAL GASTOS	55.101.857	100,00

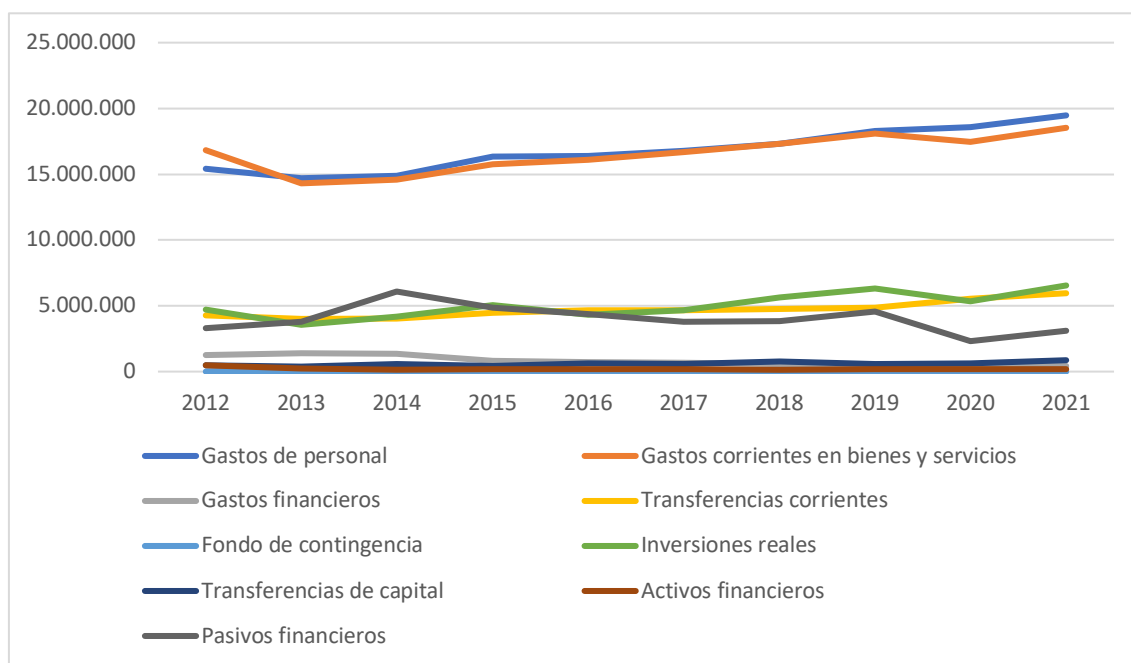
Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a).

Vemos así que las grandes cifras se encuentran en los capítulos 1 y 2, los cuales hacen referencia a los gastos de personal y en bienes y servicios, respectivamente. Así pues, el total de las operaciones corrientes supone un 80,58% del gasto total. Por su parte, las operaciones de capital comportan solamente un 13,45% del gasto total.

Esta estructura de gastos, en la que el gasto corriente comporta unas mayores cifras que el gasto de capital es una constante en el nivel municipal español. Si observamos el gráfico 5, comprobamos que el gasto corriente de los capítulos 1 y 2 mantiene unos valores muy por encima del resto a lo largo de todo el período, los cuales incluso experimentan cierto crecimiento. Le siguen las transferencias corrientes y las

inversiones reales, que reflejan un leve incremento; y los pasivos financieros, aunque su trayectoria es descendente.

Gráfico 5. Clasificación económica del gasto municipal (en miles de euros). 2012-2021.



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a)

2.2.1 Clasificación económica del gasto municipal según el tamaño de los municipios

Asimismo, la estructura económica del gasto cambia en función del tamaño del municipio, pues el número de habitantes cuyas necesidades deben satisfacer y la cantidad de recursos disponibles influyen en la capacidad de gestión del municipio y sus decisiones de gasto.

Así pues, la clasificación de los municipios se realizará a lo largo del trabajo siguiendo la expuesta en la LRBRL en el artículo 26. En este sentido, cabe señalar que existen 8.129 municipios en España en 2021, de los cuales la gran mayoría tiene menos de 5.000 habitantes, 6.818 en total (tabla 6). Por lo tanto, nuestro territorio se divide mayoritariamente en pequeños municipios, hecho que será relevante en el análisis.

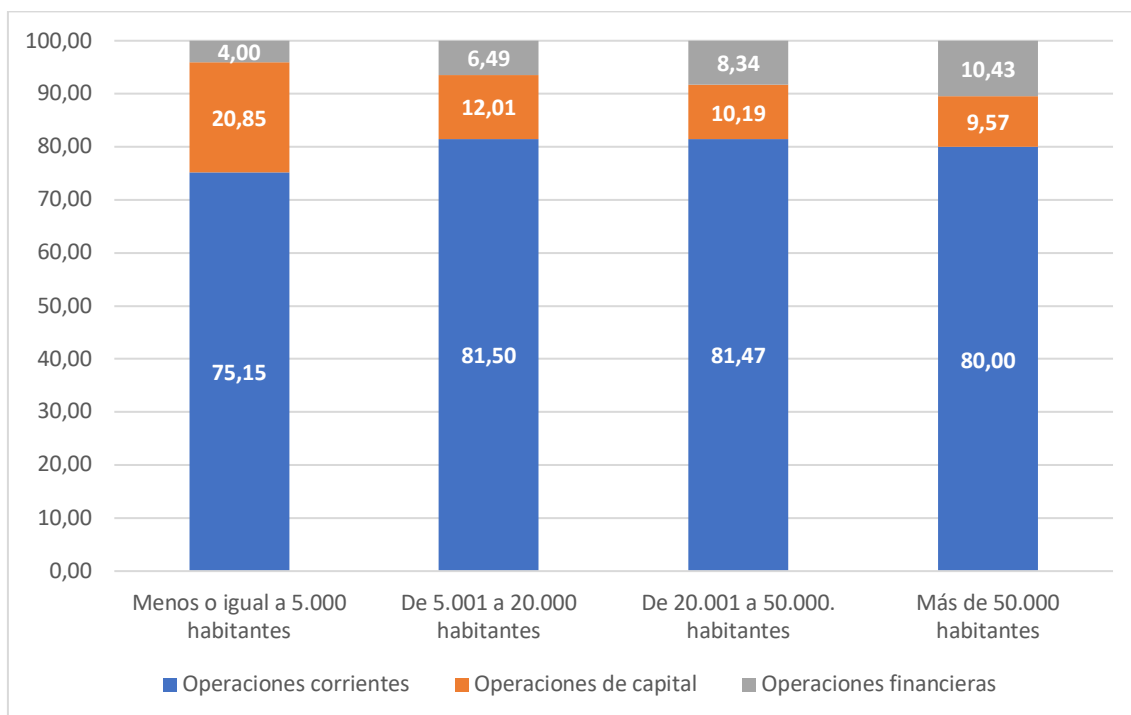
Tabla 6. Número de municipios según el tamaño de su población. 2021.

NÚMERO DE HABITANTES	NÚMERO DE MUNICIPIOS
Menos o igual a 5.000	6.818
De 5.001 a 20.000	896
De 20.001 a 50.000	266
Más de 50.000	149
Total municipios	8.129

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a)

Pues bien, conforme el número de habitantes es mayor, el peso medio del gasto corriente y financiero sobre el total entre 2012 y 2021 también lo es (con excepción del peso medio del gasto corriente de los municipios con más de 50.000 habitantes que solo supera al conjunto de municipios de menos de 5.000 habitantes). Por el contrario, el conjunto de los municipios más pequeños, es decir, aquellos que cuentan con menos de 5.000 habitantes, son los que presentan una proporción más amplia de gasto de capital en su presupuesto (gráfico 6).

Gráfico 6. Distribución económica del gasto según el tamaño de los municipios (en %). Valor medio 2012-2021.



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a).

2.3 Clasificación funcional del gasto municipal

Por otro lado, analizar la clasificación funcional del gasto muestra los diferentes destinos del gasto, es decir, revela en qué gastan realmente los municipios. Veamos dicho reparto en el año 2021:

Tabla 7. Clasificación funcional del gasto municipal. 2021.

ÁREAS DE GASTO	GASTO (EN MILES DE EUROS)	PESO DE LAS ÁREAS Y POLÍTICAS DE GASTO SOBRE EL TOTAL EN 2021 (EN %)
Deuda Pública	3.359.128	6,10
Deuda Pública	3.359.128	6,10
Servicios públicos básicos	21.078.538	38,25
Seguridad y movilidad ciudadana	5.517.280	10,01
Vivienda y urbanismo	5.405.550	9,81
Bienestar comunitario	7.966.116	14,46
Medio ambiente	2.189.592	3,97
Actuaciones de protección y promoción social	6.829.064	12,39
Pensiones	153.543	0,28
Otras prestaciones económicas a favor de empleados	264.151	0,48
Servicios Sociales y promoción social	4.970.583	9,02
Fomento del Empleo	1.440.787	2,61
Producción de bienes públicos de carácter preferente	8.559.769	15,53
Sanidad	431.605	0,78
Educación	2.740.093	4,97
Cultura	3.064.169	5,56
Deporte	2.323.902	4,22

ÁREAS DE GASTO	GASTO (EN MILES DE EUROS)	PESO DE LAS ÁREAS Y POLÍTICAS DE GASTO SOBRE EL TOTAL EN 2021 (EN %)
Actuaciones de carácter económico	4.249.536	7,71
Agricultura, Ganadería y Pesca	109.553	0,20
Industria y energía	63.504	0,12
Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas	1.212.203	2,20
Transporte público	1.593.697	2,89
Infraestructuras	813.985	1,48
Investigación, desarrollo e innovación	16.389	0,03
Otras actuaciones de carácter económico	440.206	0,80
Actuaciones de carácter general	11.025.822	20,01
Órganos de gobierno	1.009.306	1,83
Servicios de carácter general	7.107.860	12,90
Administración financiera y tributaria	2.440.982	4,43
Transferencias a otras Administraciones Públicas	467.674	0,85
TOTAL GASTOS	55.101.857	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a).

Los servicios públicos básicos son la mayor partida de gastos del conjunto de ayuntamientos españoles en el 2021, pues comprenden cerca del 40% del total. Estos están relacionados con la seguridad ciudadana, la vivienda o el bienestar comunitario. Siguiendo el orden de importancia cuantitativa, una quinta parte del gasto es destinado a actuaciones de carácter general, es decir, aquellas relacionadas con las funciones administrativas. En tercer lugar, con un peso del 15% sobre el total, se encuentra la

producción de bienes públicos de carácter preferente. Entre sus políticas, destacan la cultura, la educación y el deporte, mientras que la sanidad apenas tiene presupuesto de gasto. Con respecto al área de gasto “Actuaciones de protección y promoción social”, su dotación económica asciende a un 12% del total aproximadamente en el año señalado, siendo la prestación de servicios sociales su política más destacada ocupando tres cuartas partes de su presupuesto. Finalmente, el resto de las áreas de gasto (actuaciones de carácter económico y deuda pública) no llegan al 10% del gasto total.

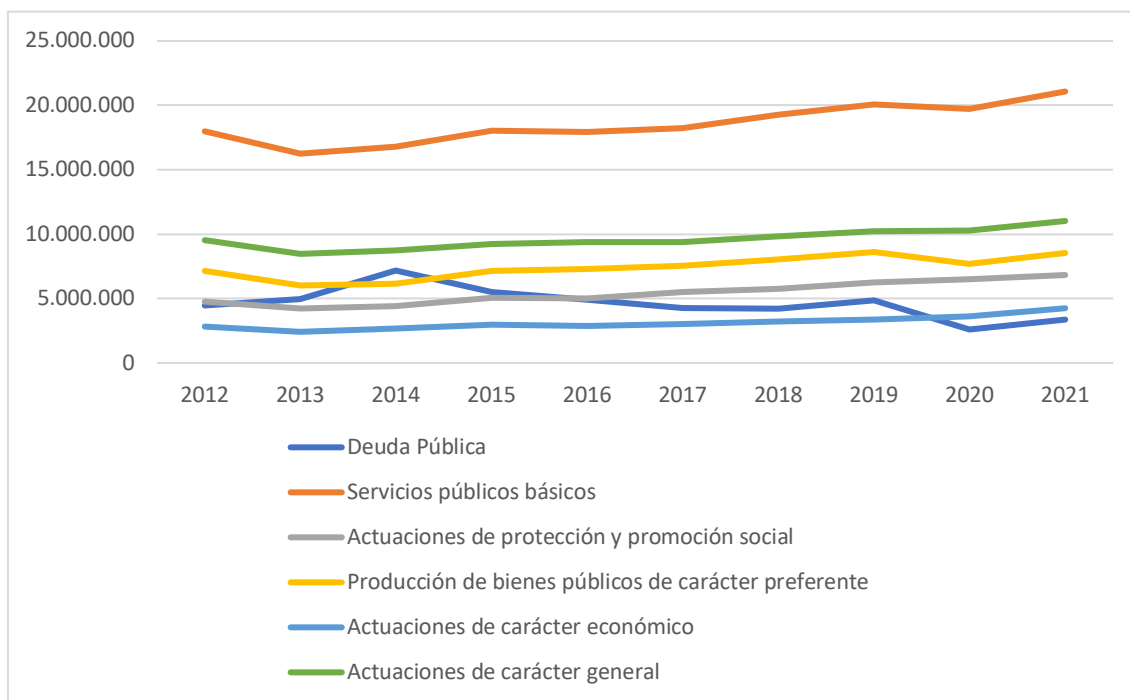
Cabe mencionar que este orden de prelación cuantitativa del presupuesto funcional de gastos de los municipios no ha cambiado desde el decenio anterior al año analizado, pues en 2012 era exactamente el mismo que el descrito (tabla 8). Esto no implica que el volumen de gasto haya sido el mismo, pues tal y como muestra el gráfico 7, la mayoría de las áreas de gasto aumentaron su dotación presupuestaria a lo largo del período, de forma leve, pero prácticamente continuada. La deuda pública supone la excepción a la evolución descrita, dado que aumenta considerablemente en los dos primeros años del decenio, para luego disminuir y obtener en 2021 valores por debajo del 2012.

Tabla 8. Distribución funcional del gasto municipal (en %). 2012 y 2021.

ÁREAS DE GASTO	2012	2021
Servicios públicos básicos	38,47	38,25
Actuaciones de carácter general	20,43	20,01
Producción de bienes públicos de carácter preferente	15,25	15,53
Actuaciones de protección y promoción social	10,18	12,39
Actuaciones de carácter económico	9,60	7,71
Deuda Pública	6,08	6,10
TOTAL GASTOS	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a)

Gráfico 7. Evolución del presupuesto de las áreas de gasto municipal (en miles de euros). 2012-2021.

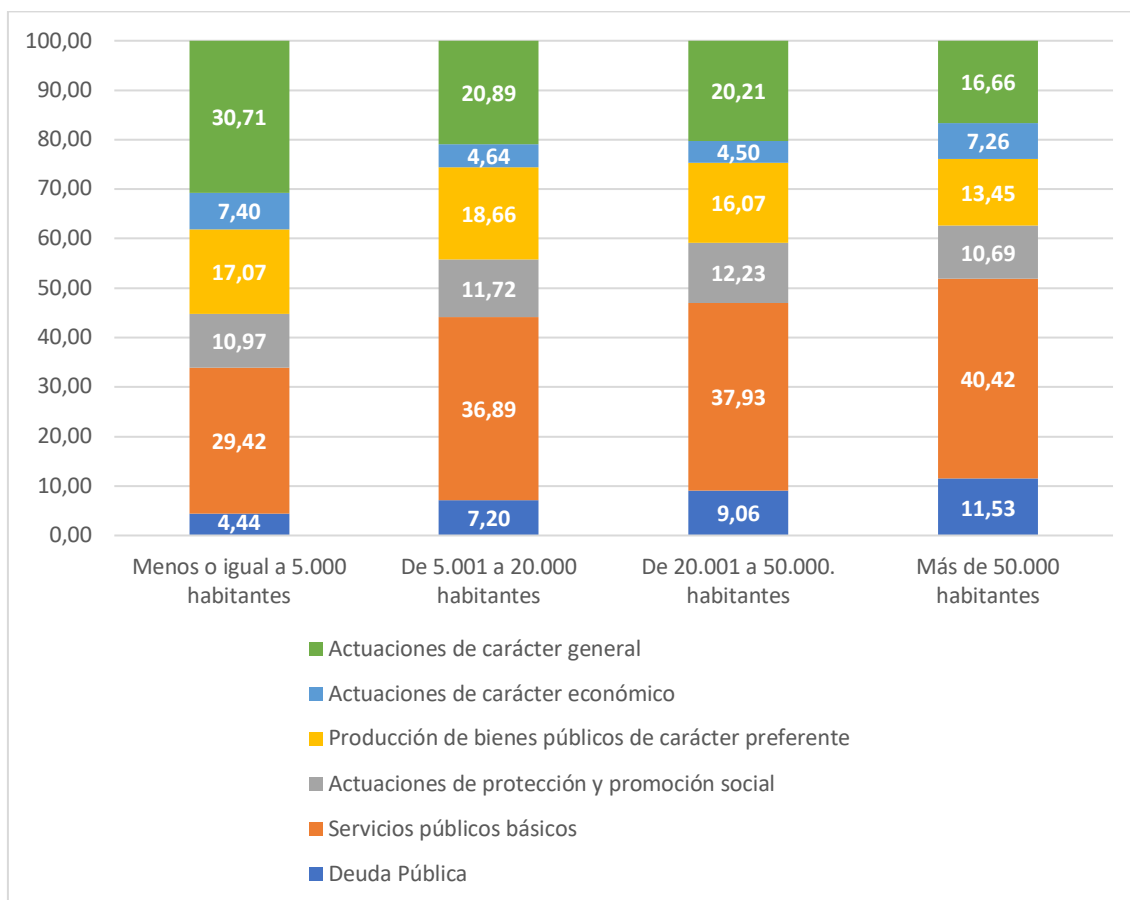


Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a). Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a)

2.3.1 Clasificación funcional del gasto municipal según el tamaño de los municipios

Asimismo, la importancia relativa que los municipios brindan a los diferentes programas de gasto es diferente según el número de habitantes que los integran (gráfico 8). Atendiendo a la clasificación municipal por población expuesta anteriormente, conforme el conjunto de municipios en cuestión hace referencia a una mayor ciudadanía, el porcentaje de gasto medio que éste destina a actuaciones de carácter general entre 2012 y 2021 disminuye. Sucede todo lo contrario con la deuda pública, que aumenta en más de 5 puntos porcentuales entre el conjunto de municipios con menos de 5.000 habitantes y aquel con más de 50.000; y los servicios públicos básicos, que lo hace en más de 10 puntos porcentuales. Por su parte, la proporción de gasto en actuaciones de protección y promoción social es prácticamente idéntica entre municipios, variando entre unos y otros en un rango de 1 o 2 puntos porcentuales.

Gráfico 8. Distribución funcional del gasto según el tamaño de los municipios (en %). Valor medio 2012-2021.



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a),

Finalmente, cabe mencionar que las diferencias observadas entre municipios, tanto en la clasificación funcional del gasto, como en la económica, no tienen por qué ser negativas, pues responden a las diferentes necesidades manifestadas en los ayuntamientos a raíz de su tamaño.

2.4 Gasto no obligatorio de los municipios gallegos

Una vez estudiado el presupuesto de gastos de los municipios de España, tanto económica como funcionalmente, procedemos a delimitar el ámbito espacial de este estudio a una de sus Comunidades Autónomas, Galicia, debido a las características específicas previamente mencionadas de esta región.

Así pues, centrando ya la atención en Galicia, clasificamos su gasto municipal en obligatorio y no obligatorio, con el objetivo de analizar este último. Esto es posible debido la imposición por parte de la legislación estatal y autonómica de una serie de servicios municipales obligatorios. Asimismo, el ámbito temporal corresponderá al período 2012-2021, tal y como se ha acotado en apartados anteriores.

2.4.1 Delimitación del gasto no obligatorio

La clasificación del gasto en obligatorio y no obligatorio será realizada en base al desglose del presupuesto funcional municipal, el cual se encuentra definido en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. Asimismo, la delimitación de la obligatoriedad se determinará de acuerdo con lo expuesto en el marco legal de este trabajo. De esta forma, se puede definir el gasto obligatorio como aquel gasto derivado de las actuaciones o servicios que la legislación establece como obligatorios. El gasto restante será determinado como no obligatorio.

Antes de nada, es de interés conocer la distribución municipal en Galicia. Esta comunidad autónoma cuenta con 313 municipios, de los cuales 201 tienen una población menor a 5.000 habitantes (tabla 9). Vemos así que la mayor parte de los ayuntamientos gallegos son pequeños (un 64,22% del total), de forma que la comunidad sigue la tónica estatal.

Tabla 9. Número de municipios gallegos según el tamaño de su población. 2021.

NÚMERO DE HABITANTES	NÚMERO DE MUNICIPIOS
Menos o igual a 5.000	201
De 5.001 a 20.000	89
De 20.001 a 50.000	16
Más de 50.000	7
Total Municipios	313

Fuente: elaboración propia a partir de IGE (2021).

Ahora sí, procedemos a analizar cada una de las políticas de gasto para determinar si constituye un gasto obligatorio o no.

Área de gasto 0. Deuda pública. Comprende la siguiente política de gasto:

Deuda Pública

El gasto derivado de los intereses y la amortización de la deuda pública será obligatorio en la medida en la que esta se haya utilizado para financiar los servicios públicos imperativos (Mas et al., 2011). Con todo, el nivel de desglose cuantitativo de este estudio solamente alcanza a las políticas de gasto, lo que nos obliga a considerar que “Deuda Pública” es una partida de gasto obligatorio para todos los municipios, a pesar de implicar una fuerte simplificación.

Área de gasto 1: Servicios públicos básicos. Comprende las siguientes políticas de gasto:

Seguridad y movilidad ciudadana

Es una competencia municipal reconocida en el artículo 80.2 de la LALG, pero no supone una obligación municipal en su totalidad. Está compuesta por los siguientes grupos de programas: Administración general de la Seguridad y Protección Civil, seguridad y orden público, ordenación del tráfico y del estacionamiento, protección civil y servicio de extinción de incendios. Solamente los dos últimos constituyen servicios obligatorios para los municipios con una población superior a los 20.000 habitantes. Por lo tanto, la inaccesibilidad a la desagregación cuantitativa de esta política de gasto implica su consideración como obligatoria para todos los municipios con más de 20.000 habitantes y no obligatorio para el resto.

Vivienda y urbanismo

Es una competencia municipal reconocida en el artículo 80.2 de la LALG pero no supone una obligación municipal para ningún municipio, pues no es un servicio incluido en el artículo 81 de la misma ley. Por lo tanto, “Vivienda y urbanismo” es un gasto no obligatorio para todos los municipios.

Bienestar comunitario

Es una competencia municipal reconocida en el artículo 80.2 de la LALG, si bien esto no significa que represente un gasto obligatorio, por lo que procedemos a delimitar su imperatividad a través del desglose en sus grupos de programas de gasto: saneamiento, abastecimiento y distribución de aguas; recogida, eliminación y tratamiento de residuos; limpieza viaria; cementerios y servicios funerarios; alumbrado público, y otros servicios de bienestar comunitario. Todos ellos son servicios obligatorios recogidos en el artículo 81 de la LALG para todos los municipios, a excepción del tratamiento de residuos, cuya obligatoriedad se limita a aquellos con más de 5.000 habitantes. En este caso, dada la inaccesibilidad al desglose cuantitativo de esta política de gasto y teniendo en cuenta que la excepción solo abarca a un programa dentro del grupo de estos, se contempla el “Bienestar comunitario” como un gasto obligatorio para todos los municipios.

Medio ambiente

Es una competencia municipal reconocida en el artículo 80.2 de la LALG pero no supone una obligación municipal para todos los municipios. Esta política de gasto se divide en varios grupos de programas: Administración general del medio ambiente, parques y jardines, protección y mejora del medio ambiente y otras actuaciones relacionadas con el medio ambiente. Pues bien, por un lado, los parques y jardines son un servicio obligatorio para los municipios con más de 5.000 habitantes; y por otro, la protección y mejora del medio ambiente, lo es para aquellos con más de 50.000 habitantes. De nuevo, la inaccesibilidad al desglose cuantitativo por grupos de programas nos obliga a simplificar el análisis, considerando el “Medio ambiente” un gasto obligatorio para todos los municipios con más de 5.000 habitantes.

Área de gasto 2: Actuaciones de protección y promoción social. Comprende las siguientes políticas de gasto:

Pensiones

Según la Orden EHA/3565/2008, esta política de gasto comprende “las pensiones graciables, mejoras de pensiones y pensiones extraordinarias a cargo de la Entidad local de funcionarios y personal laboral”. Pues bien, podemos considerar este gasto como

obligatorio en la medida en que el trabajador presta servicios obligatorios. Así pues, la indisponibilidad del desglose de este gasto nos lleva a considerarlo obligatorio para todos los municipios, aunque suponga fuertes simplificaciones.

Otras prestaciones económicas a favor de empleados

Las prestaciones económicas a favor de empleados podrán ser consideradas un gasto obligatorio si estos prestan los servicios imperativos. De nuevo, la inaccesibilidad a la desagregación provoca la consideración de este gasto como obligatorio en este estudio, siendo conscientes de dicha sintetización.

Servicios Sociales y promoción social

En relación con la prestación de servicios sociales, aquellos relacionados con la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social son obligatorios para los municipios con una población superior a los 20.000 habitantes. El resto no originan una obligación municipal. De esta forma, la indisponibilidad del desglose cuantitativo por programas provoca que esta política de gasto sea contemplada como obligatoria para el tipo de ayuntamientos mencionados y no obligatoria para el resto.

Fomento del Empleo

La participación en la formación de activos y desempleados es una competencia propia municipal a nivel gallego que se puede encuadrar en esta política de gasto. Sin embargo, no constituye una obligación municipal, al igual que ninguna actuación relacionada con el fomento del empleo, por lo que dicha política es considerada no obligatoria para todos los municipios.

Área de gasto 3: Producción de bienes públicos de carácter preferente.

Comprende las siguientes políticas de gasto:

Sanidad

La participación en la gestión de la atención primaria de la salud es una de las competencias propias municipales reconocidas en el artículo 80.2 de la LALG. Sin embargo, ni esta actuación ni ninguna otra relacionada con la prestación del servicio

sanitario constituyen una obligación municipal. Por lo tanto, esta política de gasto es considerada como no obligatoria para todos los municipios.

Educación

En general, las actuaciones relacionadas con la prestación del servicio de educación exceden el ámbito competencial municipal, salvo una excepción reflejada en el artículo 80.2 de la LALG que consiste en la cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos educativos y en la participación en la programación de la enseñanza así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria. Con todo, ninguna de estas funciones constituye una obligación municipal, por lo que esta política de gasto será considerada un gasto no obligatorio para todos los municipios.

Cultura

El artículo 80.2 de la LALG reconoce la prestación de actividades e instalaciones culturales como una competencia propia municipal. Asimismo, uno de los grupos de programas de gasto en los que se divide esta política es la prestación del servicio de biblioteca pública, el cual es obligatorio, según el artículo 81 de la LALG, para los ayuntamientos que cuenten con un núcleo urbano con más de 1.000 habitantes y para aquellos que tengan un población superior a 5.000 habitantes. En este caso, la imposibilidad de observar la existencia de núcleos urbanos en cada municipio debido a la extensión del trabajo y la inaccesibilidad a la desagregación cuantitativa del gasto según grupos de programas nos obliga a contemplar esta política de gasto como obligatoria para los municipios de más de 5.000 habitantes y no obligatoria para el resto.

Deporte

La prestación de actividades e instalaciones deportivas es una competencia propia municipal, a la vez que obligación municipal para los ayuntamientos con una población superior a los 20.000 habitantes. Por lo tanto, esta política de gasto es considerada obligatoria para ese tipo de ayuntamientos y no obligatoria para el resto.

Área de gasto 4: Actuaciones de carácter económico. Comprende las siguientes políticas de gasto:

Agricultura, Ganadería y Pesca

Esta política de gasto no constituye una competencia propia ni una obligación municipal, pues no se incluye referencia a la misma en los artículos 80.2 y 81 de la LALG. Por lo tanto, esta es considerada un gasto no obligatorio para todos los municipios.

Industria y energía

Esta política de gasto no constituye una competencia propia ni una obligación municipal, pues no se incluye referencia a la misma en los artículos 80.2 y 81 de la LALG. Por lo tanto, esta es considerada un gasto no obligatorio para todos los municipios.

Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas

En relación con esta política de gasto, los municipios tienen competencias propias en las siguientes actividades: abastos, ferias, mercados y turismo. Asimismo, el artículo 81 de la LALG reconoce la prestación del servicio de mercado como obligatorio para los municipios de más de 5.000 habitantes. Así pues, esta partida de gasto es considerada obligatoria en su conjunto para ese tipo de ayuntamientos, debido a la indisponibilidad de un mayor desglose.

Transporte público

El transporte público de viajeros es una competencia propia municipal, aunque solo constituye una obligación municipal para aquellos municipios con más de 50.000 habitantes (artículo 81 de la LALG). Por lo tanto, esta política de gasto será considerada obligatoria para ese tipo de ayuntamientos y no obligatoria para el resto.

Infraestructuras

Esta política de gasto es una competencia municipal reconocida en el artículo 80.2 de la LALG, si bien esto no significa que represente una obligación municipal, por lo que procedemos a delimitar su imperatividad a través del desglose en sus grupos de programas de gasto: Administración General de Infraestructuras, recursos hidráulicos, carreteras, caminos vecinales y otras infraestructuras. Así pues, la limpieza viaria, el

acceso a los núcleos de población y la pavimentación de las vías públicas son servicios obligatorios para todos los municipios. Por su parte, los recursos hidráulicos no originan obligaciones a los ayuntamientos. Con todo, la indisponibilidad del desglose cuantitativo y la presencia de ese carácter voluntario solamente en uno de los grupos de programas de gasto, provoca que “Infraestructuras” sea considerado un gasto obligatorio para todos los municipios.

Investigación, desarrollo e innovación

Esta política de gasto no constituye una competencia propia ni una obligación municipal, pues no se incluye referencia a la misma en los artículos 80.2 y 81 de la LALG. Por lo tanto, esta es considerada un gasto no obligatorio para todos los municipios.

Otras actuaciones de carácter económico

Esta política de gasto se divide en tres grupos de programas: sociedad de la información, gestión del conocimiento y oficinas de defensa al consumidor. Pues bien, aunque el último figure como competencia propia en el artículo 80.2 de la LALG, ninguno de ellos supone una obligación municipal. Por ello, esta partida de gasto es considerada no obligatoria para todos los municipios.

Área de gasto 9: Actuaciones de carácter general. Comprende las siguientes políticas de gasto:

Órganos de gobierno

Tal y como se enuncia en la Orden EHA/3565/2008, se incluyen en este subapartado aquellos “gastos relativos a la constitución y funcionamiento de los órganos de gobierno de la entidad local y de representación de los mismos”. En este sentido, la propia LRBRL en su artículo 75 reconoce las retribuciones que deben recibir los miembros de las Corporaciones locales debido al desempeño de sus funciones. Así pues, considerando la existencia de un órgano de gobierno en todos los ayuntamientos gallegos, se clasifica esta partida de gasto como obligatoria para todos los municipios.

Servicios de carácter general

Según la Orden EHA/3565/2008, este subapartado “comprende los gastos de aquellos servicios que sirven o apoyan a todos los demás de la entidad local”. Así pues, la relación indirecta de estos gastos con la prestación de los servicios municipales imperativos supone su clasificación como obligatorios para todos los ayuntamientos.

Administración financiera y tributaria

El artículo 201 del TRLRHL establece la rendición de cuentas como una obligación de las entidades locales. Por lo tanto, el gasto derivado del cumplimiento de este cometido también debe ser considerado obligatorio para todos los municipios.

Transferencias a otras Administraciones Públicas

En la legislación considerada no se establece la obligación municipal de realizar transferencias a otras Administraciones Públicas. Por ello, esta partida de gasto será contemplada como no obligatoria para todos los municipios.

A continuación, a modo de resumen se señalan en la tabla 10 con el símbolo “X” aquellas políticas de gasto que hemos considerado no obligatorias según el tamaño de los municipios, dado que el gasto no obligatorio constituye el objeto de estudio. Observamos así que, conforme el ayuntamiento es mayor, sus obligaciones también lo son, de forma que las políticas de gasto no obligatorias se reducen.

Tabla 10. Delimitación de la obligatoriedad del gasto municipal según su clasificación funcional y el tamaño de los municipios.

ÁREAS DE GASTO	GASTO NO OBLIGATORIO (X)			
	Municipios con población inferior o igual a 5.000 habitantes	Municipios con población de 5.001 a 20.000 habitantes	Municipios con población de 20.001 a 50.000 habitantes	Municipios con población superior a 50.000 habitantes
Deuda Pública				
Deuda Pública				
Servicios públicos básicos				
Seguridad y movilidad ciudadana	X	X		
Vivienda y urbanismo	X	X	X	X
Bienestar comunitario				
Medio ambiente	X			
Actuaciones de protección y promoción social				
Pensiones				
Otras prestaciones económicas a favor de empleados				
Servicios Sociales y promoción social	X	X		
Fomento del Empleo	X	X	X	X

ÁREAS DE GASTO	GASTO NO OBLIGATORIO (X)			
	Municipios con población inferior a 5.000 habitantes	Municipios con población superior a 5.000 habitantes	Municipios con población superior a 20.000 habitantes	Municipios con población superior a 50.000 habitantes
Producción de bienes públicos de carácter preferente				
Sanidad	X	X	X	X
Educación	X	X	X	X
Cultura	X			
Deporte	X	X		
Actuaciones de carácter económico				
Agricultura, Ganadería y Pesca	X	X	X	X
Industria y energía	X	X	X	X
Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas	X			
Transporte público	X	X	X	
Infraestructuras				
Investigación, desarrollo e innovación	X	X	X	X
Otras actuaciones de carácter económico	X	X	X	X

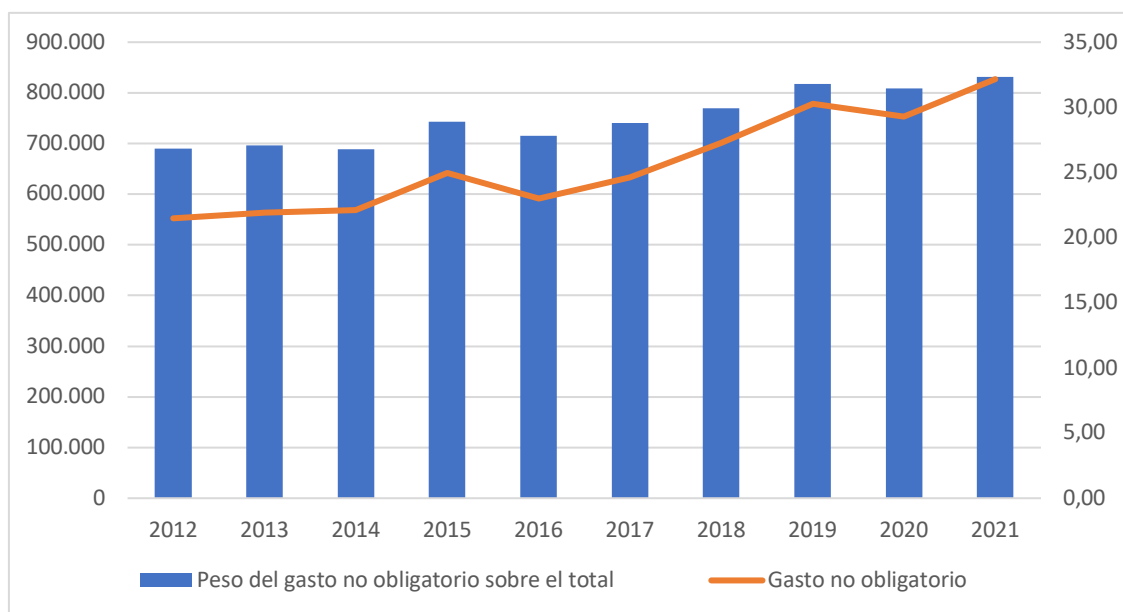
ÁREAS DE GASTO	GASTO NO OBLIGATORIO (X)			
	Municipios con población inferior a 5.000 habitantes	Municipios con población superior a 5.000 habitantes	Municipios con población superior a 20.000 habitantes	Municipios con población superior a 50.000 habitantes
Actuaciones de carácter general				
Órganos de gobierno				
Servicios de carácter general				
Administración financiera y tributaria				
Transferencias a otras Administraciones Públicas	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a).

2.4.2 Dimensión del gasto no obligatorio

El gasto no obligatorio del total de municipios gallegos aumenta entre los años 2012 y 2021, tanto en términos absolutos como en relación con el total. Mientras que en 2012 esta variable ascendía a 552.398 miles de euros y representaba un 26,86% del total, en 2021 tomaba un valor de 827.097 miles de euros y suponía un 32,35% del gasto total. Aunque el aumento no ha sido continuo, sino que ha sufrido numerosas oscilaciones a lo largo del período (gráfico 9), el aumento global nos indica que los municipios prestan cada vez más servicios, los cuales no les corresponden por ley.

Gráfico 9. Evolución del gasto no obligatorio (en miles de euros) y su peso en relación con el total (en %). 2012-2021



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a).

Asimismo, es de interés analizar la distribución del gasto no obligatorio según su función. Para ello, atenderemos a la media de los valores que toma esta variable en el intervalo de tiempo seleccionado. De esta forma, se muestra en la tabla 11 que el gasto no obligatorio correspondiente a las políticas de gasto “Vivienda y Urbanismo”, “Servicios Sociales y promoción social” y “Educación” supone un mayor peso sobre el total.

Tabla 11. Distribución funcional del gasto no obligatorio del total de municipios².
Valor medio 2012-2021.

POLÍTICAS DE GASTO	GASTO NO OBLIGATORIO (EN MILES DE EUROS)	PESO DEL GASTO NO OBLIGATORIO DE CADA POLÍTICA SOBRE EL TOTAL (EN %)
Seguridad y movilidad ciudadana	50.369	7,62
Vivienda y urbanismo	212.725	32,17
Medio ambiente	11.304	1,71
Servicios Sociales y promoción social	114.509	17,32
Fomento del Empleo	62.588	9,47
Sanidad	13.611	2,06
Educación	98.200	14,85
Cultura	19.588	2,96
Deporte	46.991	7,11
Agricultura, Ganadería y Pesca	1.954	0,30
Industria y energía	2.237	0,34
Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas	4.412	0,67
Transporte público	2.398	0,36
Investigación, desarrollo e innovación	304	0,05

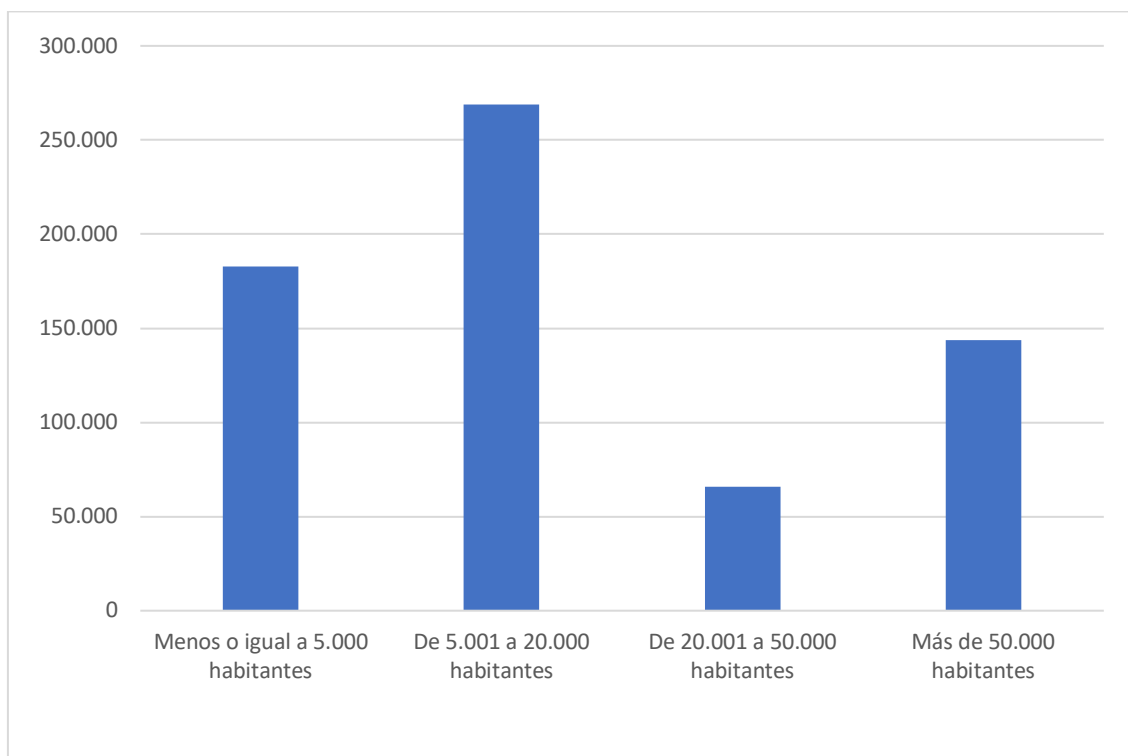
² Se exponen solamente las políticas de gasto que representan en su totalidad o en parte gastos no obligatorios.

POLÍTICAS DE GASTO	GASTO NO OBLIGATORIO (EN MILES DE EUROS)	PESO DEL GASTO NO OBLIGATORIO DE CADA POLÍTICA SOBRE EL TOTAL (EN %)
Otras actuaciones de carácter económico	5.123	0,77
Transferencias a otras Administraciones Públicas	14.900	2,25
TOTAL GASTO NO OBLIGATORIO	661.214	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a)

Por otro lado, es importante clasificar el gasto no obligatorio según el tamaño de los municipios, pues veíamos anteriormente que la delimitación de éste cambia de unos a otros. De nuevo, atenderemos a la media del gasto no obligatorio de los diferentes tipos de municipios en los años seleccionados. El gráfico 10 muestra que el conjunto de municipios con una población de 5.001 a 20.000 habitantes es el que realiza en media un mayor gasto no obligatorio en términos absolutos.

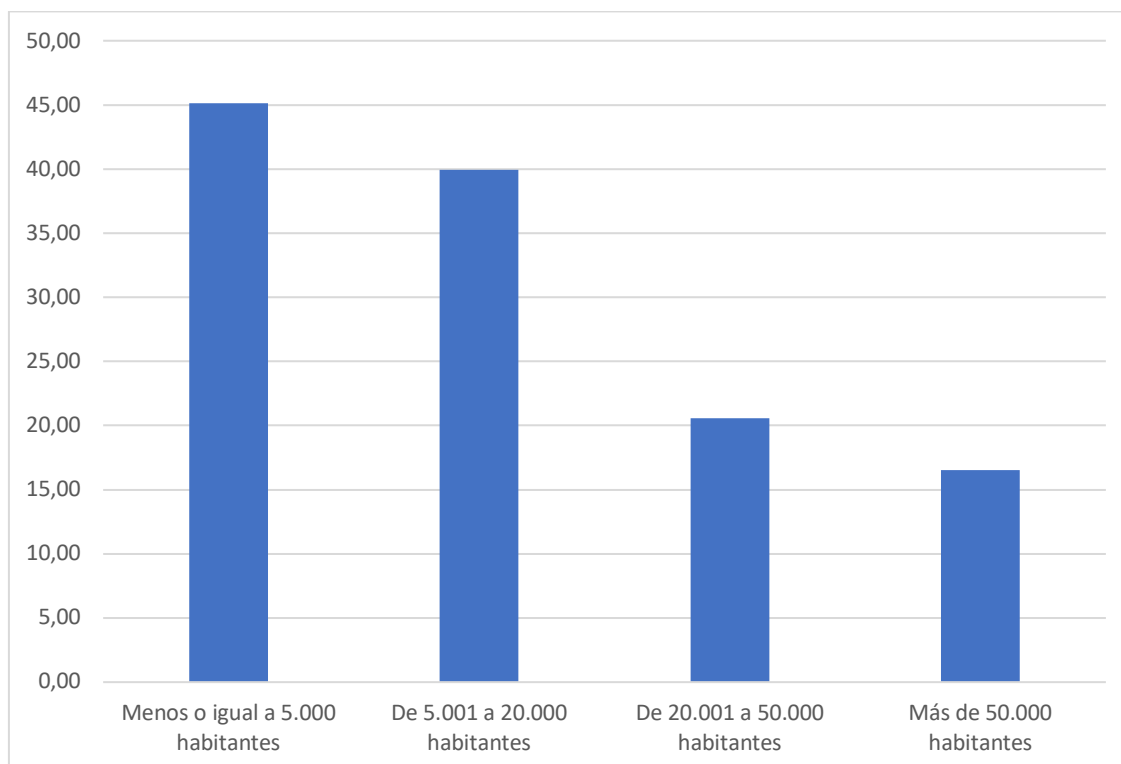
Gráfico 10. Dimensión del gasto no obligatorio según el tamaño de los municipios (en miles de euros). Valor medio 2012-2021.



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a)

Si este dato lo comparamos con el gasto total, el peso medio del gasto no obligatorio sobre el total del período disminuye conforme se hace referencia a un conjunto de municipios con mayor población (gráfico 11). Esta tendencia se puede relacionar con el aumento de las obligaciones municipales que se produce al incrementar el número de habitantes del ayuntamiento.

Gráfico 11. Peso del gasto no obligatorio según el tamaño de los municipios (en %). Valor medio 2012-2021.



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a).

A través de la clasificación del gasto no obligatorio según las políticas de gasto, podemos constatar la relevancia de estas (tabla 12). Los municipios con una población menor a 5.000 habitantes reflejan sus mayores partidas del gasto no obligatorio en las siguientes políticas enumeradas de mayor a menor peso: “Servicios Sociales y promoción social”, “Vivienda y urbanismo” y “Cultura”. Por su parte, en el conjunto de municipios de 5.001 a 20.000 habitantes destacan: “Servicios Sociales y promoción social”, “Vivienda y urbanismo” y “Seguridad y movilidad ciudadana”. Por último, tanto el conjunto de los municipios de 20.001 a 50.000 habitantes como los de más de 50.000 destinan un mayor peso de su gasto no obligatorio a las políticas: “Vivienda y urbanismo”, “Educación” y “Fomento del Empleo”.

Tabla 12. Peso de las políticas de gasto sobre el total del gasto no obligatorio según el tamaño de los municipios (en %). Valor medio 2012-2021³.

POLÍTICAS DE GASTO	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INFERIOR O IGUAL A 5.000 HABITANTES	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE 5.001 A 20.000 HABITANTES	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE 20.001 A 50.000 HABITANTES	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN SUPERIOR A 50.000 HABITANTES
Seguridad y movilidad ciudadana	5,96	14,69		
Vivienda y urbanismo	20,17	23,36	43,88	58,55
Medio ambiente	6,18			
Servicios Sociales y promoción social	26,70	24,44		
Fomento del Empleo	8,44	7,67	15,18	11,51
Sanidad	1,29	1,39	3,09	3,81
Educación	7,20	12,15	32,58	21,52
Cultura	10,71			
Deporte	6,93	12,77		
Agricultura, Ganadería y Pesca	0,48	0,34	0,19	0,04
Industria y energía	0,73	0,20	0,13	0,20

³ Mientras que las celdas en blanco implican la obligatoriedad de la política de gasto, el valor nulo un valor ínfimo del peso de la política de gasto sobre el total.

POLÍTICAS DE GASTO	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INFERIOR O IGUAL A 5.000 HABITANTES	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE 5.001 A 20.000 HABITANTES	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE 20.001 A 50.000 HABITANTES	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN SUPERIOR A 50.000 HABITANTES
Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas	2,41			
Transporte público	0,19	0,44	1,29	
Investigación, desarrollo e innovación	0,01	0,01	0,00	0,17
Otras actuaciones de carácter económico	0,19	0,72	1,75	1,17
Transferencias a otras Administraciones Públicas	2,39	1,83	1,90	3,02
TOTAL GASTO NO OBLIGATORIO	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a)

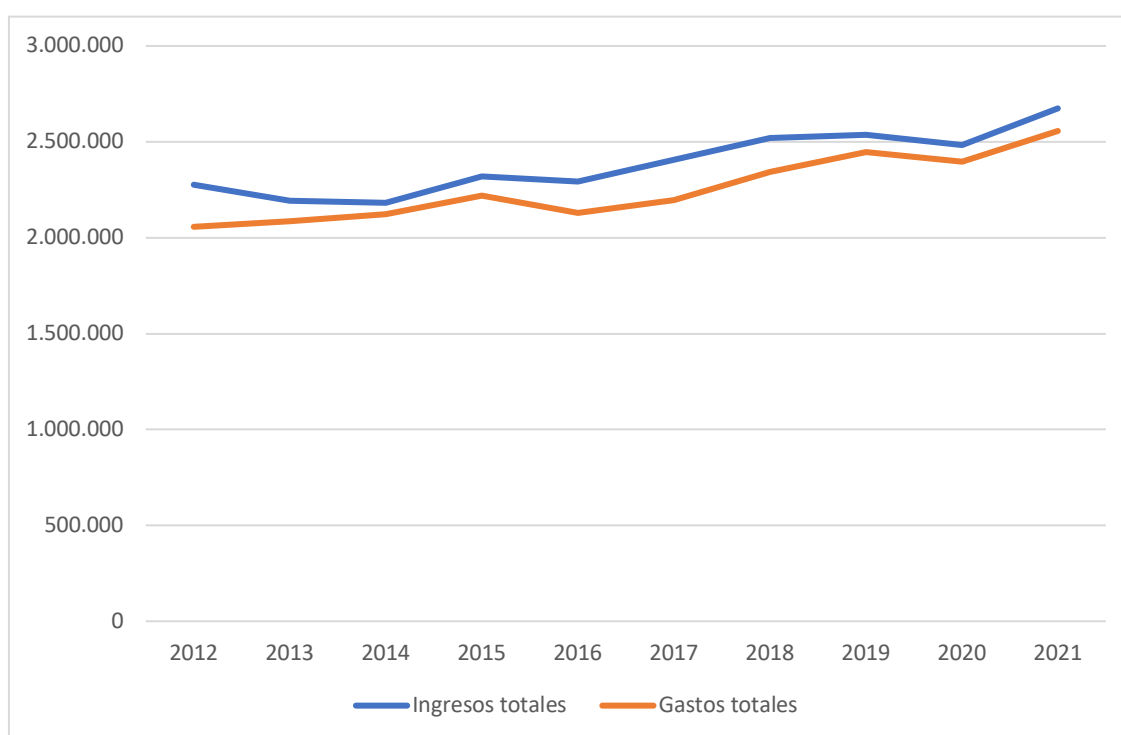
2.4.3 Financiación del gasto no obligatorio

A lo largo del estudio, hemos comprobado que los municipios gallegos prestan servicios obligatorios y no obligatorios. Esta extralimitación de sus obligaciones está amparada por la ley, pues el artículo 80.1 de la LALG así lo permite. Entonces, cabe preguntarse por la forma de financiación de ese gasto no obligatorio. Analizar las fuentes de financiación de este tipo de gasto implica comprobar la proporción de los recursos municipales que son destinados a la realización del mismo. Sin embargo, la indisponibilidad de la desagregación de los ingresos según su destino a la que se enfrenta este estudio impide realizar dicha comprobación. Por ello, se procederá a

analizar la evolución de los ingresos de los municipios gallegos, lo que nos permitirá extraer ciertas conclusiones sobre la suficiencia financiera municipal.

Durante el período 2012-2021, el total de los ingresos de los municipios gallegos supera al total de sus gastos (obligatorios y no obligatorios) (gráfico 12). Vemos así que el conjunto de los ayuntamientos presenta superávit presupuestario. Además, este superávit ya es conseguido a través de las operaciones no financieras.

Gráfico 12. Evolución del total de ingresos y gastos de los municipios gallegos (en miles de euros). 2012-2021.



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a).

En relación con este superávit presupuestario, cabe remarcar que el crecimiento medio anual de los gastos en el período 2012-2021 es un 1,33 puntos porcentuales superior al de los ingresos (un 2,51% frente un 1,89%). En este sentido, si comparamos los ingresos con los gastos no obligatorios, el crecimiento medio anual de estos últimos supera a los primeros en 2,55 puntos porcentuales (un 4,81% frente un 1,89%). Así pues, los municipios gallegos se enfrentan a una situación en la que sus gastos crecen más de lo que lo hacen los ingresos. Además, la diferencia se hace más notable si hablamos de los gastos no obligatorios.

Tabla 13. Peso de los capítulos de ingresos de los municipios (en %). Valor medio 2012-2021.

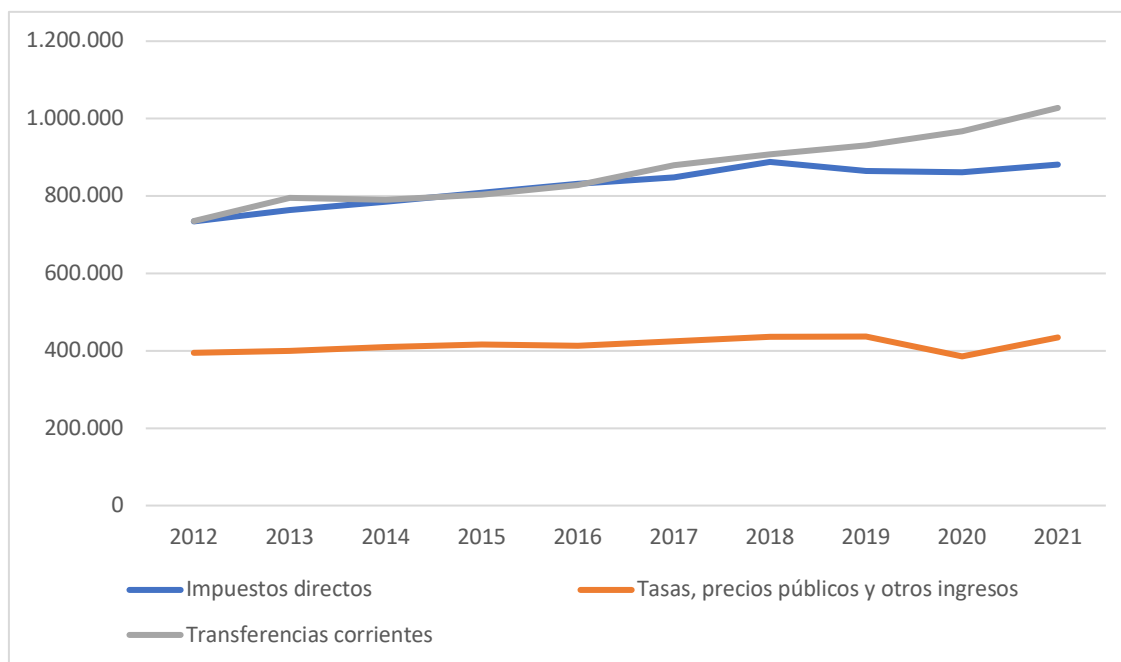
CAPÍTULOS DE INGRESO	PESO MEDIO
Impuestos directos	34,64
Impuestos indirectos	2,01
Tasas, precios públicos y otros ingresos	17,42
Transferencias corrientes	36,21
Ingresos patrimoniales	0,90
Total operaciones Corrientes	91,19
Enajenación de inversiones reales	0,20
Transferencias de capital	6,02
Total operaciones de Capital	6,22
Total operaciones no financieras	97,41
Activos financieros	0,11
Pasivos financieros	2,48
Total operaciones financieras	2,59
TOTAL INGRESOS	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a).

Asimismo, al desglosar los ingresos por capítulos, observamos que las mayores fuentes de financiación municipal en Galicia son: las “Transferencias corrientes”, seguidas de los “Impuestos directos” y las “Tasas, precios públicos y otros ingresos” (tabla 13).

En cuanto a la evolución de estas tres fuentes de financiación en términos absolutos, los “Impuestos directos” y las “Tasas, precios públicos y otros ingresos” aumentan ligeramente a lo largo del período. Por su parte, las “Transferencias corrientes” siguen la misma trayectoria que los impuestos directos hasta 2018, año en el que se desmarca de estos con un crecimiento mayor (gráfico 13).

Gráfico 13. Evolución de los impuestos directos, las tasas, precios públicos y otros ingresos y las transferencias corrientes (en miles de euros). 2012-2021.



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a).

Estos hechos denotan la gran dependencia financiera de los municipios, pues no tienen autonomía sobre su mayor fuente de financiación. De esta forma, los municipios gallegos están asumiendo cada vez más gasto no obligatorio, a la vez que las fuentes de ingresos donde tienen mayor potestad se encuentran prácticamente estancadas (“Impuestos directos” y “Tasas, precios públicos y otros ingresos”) o en valores muy bajos (“Impuestos indirectos”). Además, respecto a las “Transferencias corrientes”, crecen menos de lo que lo hace el gasto no obligatorio (1 punto porcentual por debajo, alcanzando el 3,82%).

Por otro lado, al igual que en el análisis del gasto, es de interés examinar las fuentes de financiación de los municipios según su tamaño. En la tabla 14 podemos observar que las tres principales fuentes de financiación del conjunto de municipios de menos de 5.000 habitantes, ordenadas de mayor a menor importancia, son: “Transferencias corrientes”, “Impuestos directos” y “Transferencias de capital”. Para los conjuntos de municipios con una población entre 5.001 y 20.000 habitantes y entre 20.001 y 50.000, estas son: “Transferencias corrientes”, “Impuestos directos” y “Tasas, precios públicos y otros ingresos”. Para los últimos, los municipios de más de 50.000

habitantes, el orden de importancia de las principales fuentes de financiación es: “Impuestos directos”, “Transferencias corrientes” y “Tasas, precios públicos y otros ingresos”.

Tabla 14. Peso de los capítulos de ingresos según el tamaño de los municipios (en %). Valor medio 2012-2021.

CAPÍTULOS DE INGRESO	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INFERIOR O IGUAL A 5.000 HABITANTES	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE 5.001 A 20.000 HABITANTES	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE 20.001 A 50.000 HABITANTES	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN SUPERIOR A 50.000 HABITANTES
Impuestos directos	24,24	32,22	33,52	41,58
Impuestos indirectos	1,32	1,15	1,52	3,20
Tasas, precios públicos y otros ingresos	11,86	16,75	18,38	20,01
Transferencias corrientes	45,89	39,03	37,83	29,20
Ingresos patrimoniales	0,41	0,66	0,54	1,41
Total operaciones Corrientes	83,73	89,82	91,80	95,41
Enajenación de inversiones reales	0,19	0,09	0,19	0,30
Transferencias de capital	14,15	7,00	5,36	1,91
Total operaciones de Capital	14,34	7,09	5,56	2,21
Total operaciones no financieras	98,07	96,91	97,35	97,62

CAPÍTULOS DE INGRESO	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INFERIOR O IGUAL A 5.000 HABITANTES	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE 5.001 A 20.000 HABITANTES	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE 20.001 A 50.000 HABITANTES	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN SUPERIOR A 50.000 HABITANTES
Activos financieros	0,01	0,07	0,10	0,18
Pasivos financieros	1,92	3,02	2,55	2,20
Total operaciones financieras	1,93	3,09	2,65	2,38
TOTAL INGRESOS	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a).

Además, cabe destacar que el peso medio de las transferencias corrientes y de capital disminuye conforme los municipios tienen una población mayor. A la vez, aumenta el peso medio de los impuestos directos y de las tasas, precios públicos y otros ingresos.

De esta forma, los municipios más pequeños son los que poseen una mayor dependencia financiera, pues dos de sus principales fuentes de ingresos son transferencias de otros niveles administrativos. Mientras, los municipios más grandes son los que gozan de una mayor autonomía financiera debido a que las fuentes de ingresos sobre las que poseen un mayor grado de soberanía suponen en media más de un 60% sobre el total. En este sentido, cabe remarcar que los municipios con una población superior a 75.000 habitantes, así como aquellos que son capitales de provincia o comunidad autónoma, reciben un porcentaje de los impuestos estatales, aunque sin capacidad normativa.

Dada la importancia de las transferencias, es importante señalar los niveles administrativos de los que proceden. En cuanto a las transferencias corrientes, mayoritariamente proceden de las Comunidades Autónomas y del Estado (tabla 15). Sin embargo, las transferencias de capital procedentes del Estado pierden peso en favor de

las diputaciones, consejos o cabildos (tabla 16). Asimismo, el peso medio de ambos tipos de transferencias procedentes de las Comunidades Autónomas disminuye conforme aumenta la población de los ayuntamientos, mientras que sucede todo lo contrario con las procedentes del Estado.

Tabla 15. Peso de las transferencias corrientes según el tamaño de los municipios en el período (en %). Valor medio 2012-2021.

PROCEDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INFERIOR O IGUAL A 5.000 HABITANTES	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE 5.001 A 20.000 HABITANTES	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE 20.001 A 50.000 HABITANTES	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN SUPERIOR A 50.000 HABITANTES
De la Administración del Estado	40,02	58,60	69,19	79,45
De la Seguridad Social	0,02	0,02	0,00	0,00
De Comunidades Autónomas	46,34	31,19	24,98	18,19
De Diputaciones, Consejos o Cabildos	11,80	8,98	5,27	1,04
De Ayuntamientos	0,50	0,21	0,05	0,12
De otros	1,33	0,99	0,51	1,20
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a).

Tabla 16. Peso de las transferencias de capital según el tamaño de los municipios (en %). Valor medio 2012-2021.

PROCEDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INFERIOR O IGUAL A 5.000 HABITANTES	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE 5.001 A 20.000 HABITANTES	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE 20.001 A 50.000 HABITANTES	MUNICIPIOS CON POBLACIÓN SUPERIOR A 50.000 HABITANTES
De la Administración del Estado	2,86	4,44	9,26	33,21
De la Seguridad Social	0,00	0,00	0,00	0,01
De Comunidades Autónomas	46,72	32,58	16,85	14,37
De Diputaciones, Consejos o Cabildos	48,45	60,83	53,97	28,03
De Ayuntamientos	0,27	0,23	0,06	0,00
De otros	1,71	1,93	19,86	24,37
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a).

Llegados a este punto, podemos considerar que existe algún tipo de relación entre los datos observados. Así pues, los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes tienen menores obligaciones municipales, poseen un mayor peso del gasto no obligatorio y son los más dependientes financieramente. Por el contrario, conforme los ayuntamientos tienen una población superior tienen mayores obligaciones municipales, poseen un menor peso del gasto no obligatorio y son más autónomos financieramente.

3 Propuestas de reforma

A lo largo del estudio presupuestario, hemos visto que en los últimos años los municipios gallegos asumen la prestación de cada vez más servicios que no les exige la ley. Además, el crecimiento medio de esta variable es superior al de los ingresos. Aunque no representa un problema de insuficiencia financiera grave, dado que los municipios reflejan superávit presupuestario, la reclama de mayores recursos por parte de estos, que les permitan, como nivel más próximo al ciudadano, satisfacer las crecientes necesidades sociales de su ciudadanía, es la tónica general en España (Suárez, 2007).

Ante este desajuste entre los servicios realmente prestados por los municipios y el sistema de financiación local, numerosas personas expertas proponen diferentes soluciones encaminadas a reformar el mencionado sistema. A continuación, se analizarán las más relevantes y relacionadas con los resultados del estudio para Galicia.

Antes de nada, Suárez (2010) recomienda la revisión y clarificación de la delimitación competencial municipal teniendo en cuenta la realidad actual, con la correspondiente modificación en la LRBRL.

La “Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local” creada en el Consejo de Ministros del 10 de febrero de 2017 (Adame et al., 2017) clasifica el gasto no obligatorio municipal según el tipo de competencia que lo origina: competencias delegadas por parte de otras Administraciones Públicas, las cuales aportan el financiamiento adecuado para su ejecución; competencias delegadas por parte de otras Administraciones Públicas, las cuales no proveen el financiamiento adecuado para llevarlas a cabo; y competencias que no son exigidas por ley y que son ejercidas de forma voluntaria en virtud del artículo 25.1 de la LRBRL (artículo 80.1 en el caso de la LALG). En cuanto a las primeras, estas no ocasionan ningún conflicto. Por su parte, las segundas dan lugar al denominado gasto de suplencia, que hace referencia a aquel gasto que es realizado en sustitución de otra administración. Así pues, este es el tipo de gasto que genera mayor controversia entre los municipios, dado que sin asumirlo voluntariamente les puede ocasionar problemas de suficiencia financiera. Ante esta situación, las alternativas que propone la Comisión son: la realización de transferencias

condicionadas, por parte del nivel administrativo titular de la competencia (el autonómico, habitualmente), o incondicionadas, es decir, a través de las PICAs. Por último, las terceras deben ser financiadas con los recursos propios de los municipios debido a su carácter voluntario.

Por otro lado, al contrario que la LRSAL que apostó por la centralización traspasando las competencias municipales en relación con la sanidad, educación y servicios sociales, a las CCAA (Pedraja y Suárez, 2015), Espasa y Vilalta (2013) defienden que determinados servicios educativos y sociales pueden ser prestados por los municipios. De esta forma, las profesoras apuestan por un cambio en el ámbito competencial municipal, pues los servicios que mencionan representan dos de las mayores partidas de gasto no obligatorio de los ayuntamientos gallegos. Cabe mencionar que su apuesta conlleva un análisis previo de la situación del municipio, reconociendo que existen casos en los que la prestación de estos servicios deberá limitarse a municipios con gran población o entidades locales de ámbito territorial superior al municipio debido a la obtención de economías de escala. En este sentido, Pedraja y Suárez (2015) señalan que en el caso de asentamientos fragmentados y dispersos, característica con la que definimos al territorio gallego, el énfasis debería recaer en las economías de densidad y no en las de escala. Las economías de densidad hacen referencia a la disminución de los costes unitarios al aumentar la concentración de la población (IONOS, 2023). Por ello, la centralización de la gestión de municipios dispersos no favorece su obtención.

En relación con la dependencia financiera municipal que divisábamos en Galicia, cabe destacar que numerosas personas especializadas apuestan por reducirla y aumentar la autonomía de los ayuntamientos (Salinas et al., 2021).

Con este objetivo, las propuestas de reforma del sistema de financiación se clasifican en sus dos pilares: los tributos propios y las transferencias procedentes de otros niveles. En relación con el sistema tributario, la Comisión basa el aumento de la autonomía municipal en mayor capacidad normativa sobre los tipos impositivos de los diferentes tributos.

En cuanto a las transferencias, tras detectar un aumento de las condicionadas, se recomienda disminuirlas en favor de las incondicionadas debido a la mayor potestad que estas otorgan (Salinas et al., 2021). Además, Pedraja y Suárez (2015), junto con otras personas expertas, sugieren modificar la estructura paralela actual de financiación de los municipios. Con esta estructura, el Estado financia al nivel autonómico y local. Proponen reemplazarla por una estructura jerárquica, de forma que las CCAA, subvencionadas por el Estado, sean las encargadas de financiar a los ayuntamientos.

En aras de avanzar hacia ese modelo federal, la profesora Maite Vilalta propone 3 alternativas: la más rompedora implica modificar la actual Constitución, pues consiste en la promulgación de leyes por parte de las CCAA que regulen el ámbito competencial y la financiación local; la segunda, consiste en añadir a los fondos autonómicos el volumen de las transferencias que realiza el Estado a los municipios, de forma que sean ellas las que gestionen en su totalidad la financiación local; y por último, la más laxa, consiste en conceder cierto poder de decisión a las CCAA sobre la principal transferencia que el Estado realiza a los municipios, dejando de actuar como meras intermediarias como hacen en la actualidad (Salinas et al., 2021).

Finalmente, cabe mencionar que, a pesar de las múltiples propuestas y recomendaciones de los expertos, hoy en día aún no existe consenso para modificar la legislación que regula el sistema de financiación local.

Conclusiones y ampliación

Una vez finalizado el trabajo, podemos extraer una serie de conclusiones, entre las cuales se encontrarán las respuestas a las preguntas-objetivo planteadas al comienzo del mismo.

En primer lugar, el marco competencial de los municipios en España es complejo y abierto (esta afirmación fue previamente expuesta por la profesora Vilalta (2010)). Esto se debe a que está delimitado por numerosa legislación, que incluso es diferente por comunidades autónomas, pues además de las leyes nombradas, el ámbito competencial municipal puede ser acotado por las leyes autonómicas (lo cual ha sido comprobado a través del análisis de la ley gallega) y por la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica. Además, el texto legal permite a los municipios cierta flexibilidad para ejercer competencias no exigidas formalmente, si estas responden a la satisfacción de los intereses de su ciudadanía. Así pues, las competencias asumidas también pueden ser muy diferentes entre municipios de una misma comunidad autónoma.

En segundo lugar, el peso del gasto local es poco relevante, en comparación con los otros dos niveles administrativos, e incluso se ve reducido en el período estudiado (pasa de un 11,90% en 2005 a un 9,32% en 2021). Dentro de éste, el de mayor importancia es el gasto municipal, cuya evolución responde a la coyuntura económica.

En tercer lugar, al analizar el gasto municipal en España, tanto económica como funcionalmente, comprobamos los pocos cambios producidos en el período 2012-2021. Además, cabe resaltar por un lado el mayor peso de las operaciones corrientes sobre las de capital, y por otro, la relevancia de los servicios públicos básicos y los gastos derivados de la existencia de la Administración.

En cuarto lugar, respondiendo a la primera de las preguntas planteadas, los municipios gallegos prestan servicios no exigidos por la ley, los cuales generan un gasto aproximado del 30% sobre el total. Además, la evolución del gasto no obligatorio es creciente en el decenio analizado. Su realización responde, mayoritariamente, a la satisfacción de necesidades relacionadas con la vivienda y urbanismo, los servicios sociales y la educación. Teniendo en cuenta el tamaño de los municipios, cabe mencionar que los municipios más grandes tienen mayores obligaciones y, por lo tanto, reflejan un menor peso del gasto no obligatorio.

En quinto lugar, es importante resaltar que el gasto no obligatorio de los municipios surge o bien por la prestación de servicios de forma voluntaria, o bien como consecuencia de la delegación de competencias por parte de otros niveles administrativos sin el trasvase de la financiación necesaria.

En sexto lugar, hemos optado por aproximar las fuentes de financiación del gasto no obligatorio a través de los ingresos de los municipios gallegos debido a las dificultades de acceso a los datos. Así pues, el gran peso de las transferencias corrientes demuestra la dependencia financiera de los municipios gallegos, la cual es mayor para los municipios más pequeños.

En séptimo lugar, ante la situación de los municipios, caracterizada por un creciente gasto que el sistema de financiación no tiene en cuenta, hemos recogido las principales recomendaciones que aporta la literatura especializada al respecto. En resumen, las personas expertas no proponen limitar la prestación de los servicios que vienen asumiendo los municipios, sino que abogan por una revisión de la legislación que tenga en cuenta las particularidades de los ayuntamientos. Además, se plantea la posibilidad de mudar el sistema de financiación hacia un modelo más federal, en el que el nivel local, preservando su autonomía, sea gestionado fundamentalmente por el autonómico y no conjuntamente entre este último y el estatal. Sin embargo, estas propuestas aún no han sido consideradas en aras de reformar el ámbito competencial y el sistema de financiación local.

Para finalizar, cabe mencionar que el trabajo puede ser ampliado con la realización de encuestas a los municipios gallegos que permitan averiguar las fuentes de financiación del gasto no obligatorio. Además, se podría delimitar el gasto de suplencia con el fin de comprobar el incumplimiento de las obligaciones de los otros niveles de gobierno con respecto al local. Incluso, para una mayor concreción del análisis, sería interesante tener en cuenta toda la legislación sectorial.

Bibliografía

- Adame, F.F., Aranda, J., Cuenca, A., De la Fuente, A., Fernández, N., Fernández, R., González, M., Lagares, M., Lago, S., López, G., Manzano, E., Melián, A., Monés, A., Onrubia, J., Pérez, M.A., Pérez, F., Rabanal, J., Rodríguez, J.M., Rubio, J.J., ... Santos, J.F. (2017). *Reforma de la financiación territorial: Informes de las comisiones de expertos de 2017*. Instituto de Estudios Fiscales. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf
- Aldán, A. (19 de diciembre de 2013). La articulación del sistema urbano de Galicia. *Ciudad y Territorio Estudios Fiscales*, 45 (178), 669-685. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76267/46635>
- Carbonell, E. (26 de abril de 2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (19), 8-28. <https://doi.org/10.24965/reala.11192>
- Pedraja, F. y Suárez, J. (febrero de 2015). La arquitectura del sistema descentralizado en España: Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. *Papeles de Economía Española*, (143), 15-27. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/143art03.pdf

Espasa, M. y Vilalta, M. (2013). Una diagnosi de la situació actual de la hisenda dels municipis de Catalunya. *Nota d'Economia*, 2013 (101), 9-31.

https://economia.gencat.cat/web/.content/70_economia_catalana/arxius/ne_101_espasa_vilalta.pdf

Gobierno de España (19 de noviembre de 2019). *Política autonómica y local*. La Moncloa.

<https://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh18-19/adminterr/Paginas/autyloc.aspx>

IGE (2021). *Concellos e a súa poboación clasificados polo número dos seus habitantes*.

Padrón municipal de habitantes. IGE.

<https://www.ige.gal/igebdt/esqv.jsp?idioma=gl&c=0501&ruta=verTabla.jsp?OP=1&B=1&M=&COD=4592&R=9928%5b12%5d;0%5ball%5d;2%5b2021%5d&C=1%5b0%5d&F=&S=&SCF=>

INE (2005-2021). Contabilidad nacional anual de España: principales agregados. INE.

https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177057&menu=resultados&idp=1254735576581

Intervención General de la Administración del Estado (2005-2021). *Cuenta General del*

Estado <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/rcasp/Paginas/CuentaGeneralEstado.aspx>

IONOS (12 de septiembre de 2023). *Economía de escala*.

<https://www.ionos.es/startupguide/gestion/la-economia-de-escala/>

Mas, D., Salinas, P. y Vilalta, M. (enero de 2011). *El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*. Institut d'Economia de Barcelona y Universitat de

Barcelona.

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=http://femp.femp.es/files/11-2208-fichero/Gasto%2520No%2520Obligatorio%2520Municipios%2520Espa%25C3%25B1oles%25202004-2007.pdf&ved=2ahUKewin_oewvMaGAXeTKQEHbyqAH8QFnoECBQQAQ&usg=AOvVaw3PImTcMmT1S5TRslZa5koM

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021a). *CONPREL: Consulta Presupuestos y Liquidaciones de EELL* [Base de datos].

<https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/SGFAL/CONPREL>

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2005-2021b). *Liquidación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas* [Base de datos].

<https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/SGCIEF/PublicacionLiquidaciones.aspx/menulnicio.aspx>

Salinas, P., Taberner, P.A. y Vilalta, M. (diciembre de 2021). *Propuestas de reforma del sistema de financiación local*. Fundación Democracia y Gobierno Local.

https://gobiernolocal.org/publicaciones/2021/Prop_Ref_Fin_Local_v4.pdf

Seguridad Social (2005-2021). *Cuentas de la Seguridad Social*. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/393/397>

Suárez, J. (octubre de 2007). Insuficiencia relativa, gastos impropios y financiación local. *Papeles de Economía Española*, (113), 241-252. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/113art17.pdf

Suárez, J. (2010) Cómo abordar la reforma de la financiación local. En Suárez, J. et al. (Eds.), *Informe sobre Financiación Local* (pp. 15-40). Fundación Democracia y Gobierno Local.
http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/597/Suarez_Pandiello_15_40.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Vilalta, M. (2010) Los servicios prestados por los municipios españoles: una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos. En Suárez, J. et al. (Eds.), *Informe sobre Financiación Local* (pp. 97-155). Fundación Democracia y Gobierno Local.
https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/603/Vilalta_p97_128.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Legislación

Constitución Española (CE). Artículos 137, 140 y 142. 29 de diciembre de 1978. (España).

Ley 7 de 1985. Reguladora de las Bases del Régimen Local. 2 de abril de 1985. D.O. No. 80, de 3 de abril de 1985.

Ley 5 de 1997. De Administración Local de Galicia. 22 de julio de 1997. D.O. No. 237, de 3 de octubre de 1977.

Ley 27 de 2013. De racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. 27 de diciembre de 2013. D.O. No. 312, de 30 de diciembre de 2013.

Orden EHA 3565 de 2008 [Ministerio de Economía y Hacienda]. Por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. 3 de diciembre de 2008.

Real Decreto Legislativo 2 de 2004. Por medio del cual se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. 5 de marzo de 2004. D.O. No. 59, de 9 de marzo de 2004.