



Documento 7/2017

# **Los problemas presupuestarios de las entidades locales: ingresos y gastos**

**Autores**

**Xaquín Álvarez Corbacho  
Marta Oviedo Creo**

**[www.redlocalis.com](http://www.redlocalis.com)**



## Red Localis

Rede Local de Administración Pública

A Red Localis, Rede Local de Administración Pública, é unha rede sobre o municipalismo galego, da que forman parte profesores e investigadores das tres universidades galegas e profesionais do mundo local en Galicia. A Red Localis busca converterse nun foro de reflexión sobre a xestión do municipalismo galego. A Red Localis conta co apoio loxístico e material do grupo de investigación GEN (Governance and Economics research Network) da Universidade de Vigo.



# ÍNDICE

1. Introducción
  2. La financiación municipal
  3. Tributos propios y nivelación
  4. Las diferencias fiscales
  5. La estabilidad presupuestaria
  6. La regla de gasto
  7. Una estructura presupuestaria rígida
  8. Conclusiones
  9. Propuestas
- Referencias bibliográficas
- Referencias normativas





## 1. Introducción

El Documento 1/2015 de la Red Localis: “Claves para el gobierno local (2015-2019)” figuraban, entre otros, dos retos que hacían referencia a la reforma del sistema de financiación local: la necesidad de introducir mejoras en la capacidad fiscal y combatir el raquitismo fiscal y un adecuado tratamiento de las subvenciones y la mejora de la gestión económica-financiera.

Este nuevo documento de la Red Localis complementa al Documento 3/2015, que ya se publicó sobre la fiscalidad local en Galicia, posibilitando un estudio más completo de estas cuestiones. Con este nuevo informe desde la Red Localis queremos abordar cuatro de los grandes problemas presupuestarios de la entidades locales (EELL) y sus posibles líneas de mejora: financiación, estabilidad presupuestaria, la regla de gasto y estructura presupuestaria rígida.



## 2. La financiación municipal

El municipio es, primero, un territorio limitado que tiene una población, un gobierno y una administración. El municipio goza, además, de personalidad jurídica, competencias y financiación propia (artículo 140 de la Constitución Española). O sea, el municipio se identifica con una administración territorial como también lo hacen las provincias, las Islas y las Comunidades Autónomas.

Pues bien, financiar una Administración territorial no es tarea fácil. El núcleo duro de la misma son, teóricamente, los tributos propios y cedidos, con capacidad normativa (TP/TC), que configuran su espacio fiscal, así como las transferencias niveladoras y las subvenciones que correspondan (TRA/SUB). Estos ingresos proceden de la capacidad fiscal del municipio (ingresos por TP/TC), y deben proporcionar, en teoría, capacidad suficiente para financiar los servicios y las obligaciones que por ley debe prestar la administración. El resto de los ingresos proceden de tasas, precios públicos, patrimonio y deuda pública (DP).

Los ciudadanos de la jurisdicción aportan los TP, mientras las TRA/SUB son tributación ajena; o sea, recaen sobre contribuyentes fuera de la jurisdicción. Finalmente estaría la DP, que soportarán las generaciones futuras, así como los ingresos por tasas, precios o ligados al urbanismo.

El problema central se reduce, pues,

en lo siguiente ¿Qué peso relativo deben tener los ingresos por tributos propios y cedidos (TP/TC) para financiar los servicios y competencias obligatorias? La respuesta se encuentra en los principios que establece la Teoría Económica del Federalismo Fiscal (suficiencia financiera, autonomía política, responsabilidad fiscal, solidaridad territorial, colaboración institucional y transparencia), así como por la experiencia comparada que ofrecen los países federales. Esta realidad nos dice que los tributos propios y cedidos con capacidad normativa, deben tener siempre un peso relativo importante (oscila en la actualidad entre el 50 y 70 por cien de los ingresos totales). Dos razones explican la situación: a) los que se benefician de los servicios, deben pagar la parte principal de los mismos; b) los que votan y eligen a la corporación municipal, son los que deben asumir las consecuencias que se derivan de sus decisiones.

La importancia de este equilibrio financiero (entre tributos propios y ajenos), que aporta el 90% de los ingresos totales del municipio en los países federales, es por tanto un elemento sustantivo del proceso descentralizador. El ejemplo de las Diputaciones provinciales en nuestro país es elocuente. Los tributos propios y cedidos, con capacidad normativa, no alcanzan el 5% de los ingresos totales. Sus recursos proceden de transferencias, subvenciones y deuda. El resultado



final es una administración con múltiples problemas, ya sea el origen de los recursos como también por su destino. Sin tributos propios no existe, en general, suficiencia financiera, autonomía política, responsabilidad tributaria, ni espacio fiscal propio para gestionar con racionalidad los ingresos de la administración.

Las transferencias niveladoras (estatales y autonómicas) y las subvenciones, son los instrumentos que cierran el sistema en los municipios. Sus ingresos deben cubrir las diferencias que existen entre las necesidades de gasto (coste de los servicios) y los ingresos tributarios mencionados. Pero este diseño no siempre es pacífico, ya sea por la incapacidad fiscal del municipio, por debilidad de las transferencias y subvenciones o por el coste creciente de los servicios públicos. Por eso las transferencias y subvenciones deberían estar diseñadas y controladas siempre por una Comisión Local formalizada en el Parlamento de Galicia.

En este sentido, interesa recordar lo que escribió Ortega y Gasset sobre la "unidad política local" en su libro *La redención de las provincias*, publicado en 1931. Entre los problemas básicos de la administración local, Ortega diferenciaba ciertas cuestiones relevantes. La unidad política local no es el municipio, sino la gran comarca o región, que en la actualidad podría identificarse a una comunidad

autónoma. El municipio no tiene masa crítica suficiente (en términos de población, territorio y energía social), para ser institución política que atiende y resuelve problemas sustantivos de los vecinos, como son la actividad económica y sus relaciones, diseñar el espacio o la gran comarca, que equivale en la práctica a construir un Estado descentralizado, con ciudadanos obligados a resolver problemas básicos mediante un gobierno regional y una asamblea adjunta. Así -añadía Ortega- los ciudadanos serán más responsables de su propia existencia.

Pero las dificultades del espacio fiscal propio permanecen cuando la base económica del municipio es débil o se deteriora por razones diversas (demográficas, económicas, urbanísticas, etc.), como sucede en Galicia. Porque en los 201 municipios con menos de 5.000 habitantes (el 64% del total), los tributos propios aportan en media, el 26% de los ingresos totales. El resto son transferencias y subvenciones, así como una cultura fiscal deteriorada. Por eso preguntamos: ¿es viable un municipio en estas condiciones? Nuestra respuesta es negativa, lo que implica reflexión, nueva planta municipal e inteligencia para ampliar el espacio y las ventajas competitivas. La situación es crítica. Urge afrontar el problema con inteligencia, profesionalidad y consenso.



### 3. Tributos propios y nivelación

Los impuestos no son solo instrumentos técnicos de contenido jurídico o económico. La dimensión política de la fiscalidad es tan importante como ignorada o subestimada por la población. Obviamente, los impuestos nacen, se modifican y mueren por decisión política, pero la fiscalidad tiene, en las sociedades desarrolladas y democráticas, una relevancia política que no deberíamos ignorar.

La fiscalidad es esencial porque está asociada al conjunto de servicios y prestaciones que conforman el Estado de Bienestar. La fiscalidad disciplina y racionaliza el comportamiento ciudadano porque le informa del coste que tienen los bienes y servicios que demanda. La fiscalidad es importante porque su distribución personal afecta a la justicia y responsabiliza a los gobiernos para que rinda sus cuentas. La fiscalidad es también variable solvente para medir la solidaridad territorial, exigiendo que esta sea la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de la jurisdicción, aplicando tipos estándar. Por otro lado, el patrón distributivo de las cargas fiscales descansa en la transparencia y en el “pacto implícito” del proceso democrático.

Joseph A. Schumpeter, economista austriaco, subrayaba que “la cultura de los pueblos, su espíritu cívico y la configuración de su política, está siempre inscrita en la historia fiscal con más claridad que en ninguna otra parte”. El profesor R. A. Musgrave, de la Universidad de Harvard, sos-

tiene que los impuestos son el precio que debemos pagar por la civilización, mientras Robert J. Turgot, fisiócrata ilustrado del siglo XVIII, mantuvo una visión más cínica de la fiscalidad, que todavía perdura. La fiscalidad era para Turgot algo así como el arte de desplumar al ganso. O sea, como maximizar el número de plumas, con los menores graznidos posibles. Desde una perspectiva macroeconómica, los impuestos son instrumentos que participan en la distribución del excedente, aflorando así las contradicciones que oculta el sistema de reproducción social. Porque la fiscalidad equilibra, humaniza y legitima comportamientos políticos adversos que todavía permanecen. Por eso, las revueltas fiscales son expresión elocuente de la crítica o sanción que los ciudadanos protagonizan sobre al poder político establecido. Y esto explica también por qué a numerosos políticos y contribuyentes les gusta instalarse en la ilusión fiscal, que se produce cuando el ciudadano votante y contribuyente tiene una percepción distorsionada del sector público que falsea su realidad.

La ilusión fiscal se provoca cuando los impuestos se ocultan o disfrazan en los precios, cuando se abonan en momentos placenteros (fumar un cigarro, beber una cerveza, etc.) o cuando la complejidad del sistema tributario dificulta su cálculo anual. La ilusión fiscal se produce también si quiebra de forma interesada la relación entre el gasto de los servicios y su financiación, o cuando se financia el gasto pú-





blico con deuda o con subvenciones. Sus efectos son infravalorar los costes reales y agrandar así los beneficios que recibe el ciudadano. Porque si los impuestos propios recaen sobre los residentes en la jurisdicción, las transferencias y subvenciones son impuestos que pagan las personas ajenas a la misma, mientras los costes de la deuda los soportarán las generaciones futuras.

Por eso la transparencia y el análisis financiero de las administraciones territoriales es condición básica para entender y, en su caso, corregir su financiación y viabilidad. Los tributos propios son instrumento clave en las haciendas territoriales, pero precisan población y base económica suficiente. Si los gobiernos ignoran o no corrigen la situación, estaremos ante administraciones problemáticas o fallidas.

Pero también existen otras anomalías en el proceso descentralizador. En ciertos municipios de población reducida, los ingresos por tributos propios son no solo suficientes, sino excesivos, cuando se expresan en euros per capita. En ese senti-

do, la pregunta que debemos hacernos es la siguiente: ¿Existe alguna combinación óptima o más racional entre tributos propios y transferencias/subvenciones para financiar los municipios gallegos con más justicia, eficiencia y calidad democrática? Estamos de nuevo ante una pregunta relevante que precisa respuesta política y valoración ciudadana.

Por ejemplo, la realidad del municipio turístico es ofrecer estructuras y recursos similares para ofrecer un espacio más amplio y de mayor potencialidad económica. ¿Qué hacer, pues, ante esta situación? ¿Ignorar drásticamente la colaboración municipal? La respuesta no es sencilla, pero debemos reconocer que alguna solución es posible. Por ejemplo, diseñar nuevos espacios con base económica suficiente o ampliada para lograr municipios con mayor superficie, población, recursos y potencialidades. Además los municipios con centrales hidroeléctricas, polígonos industriales, parques eólicos o los citados municipios turísticos, ofrecen potencialidades que conviene analizar.



## 4. Las diferencias fiscales

Las diferencias fiscales se cuantifican comparando los ingresos aportados por tributos propios en los municipios gallegos menores de 50.000 habitantes, expresados en euros por habitante, con la cifra media de los municipios españoles del mismo tramo poblacional. Esta comparación nos dice si el municipio está fiscalmente normalizado (no supera los cinco puntos negativos de la media española), si tiene fácil o posible normalización (diferencia negativa inferior a veinte puntos, o bien si la normalización es difícil o si la diferencia negativa supera los veinte puntos). Estas comparaciones se completan además con el contraste entre la renta familiar disponible por habitante del municipio gallego, con respecto a la media española. Las diferencias principales oscilan aquí, de forma mayoritaria, entre 20/30 puntos por debajo de la media española.

Pues bien, los resultados conseguidos en la liquidación presupuestaria del ejercicio 2012, fueron los siguientes. Al comparar la renta familiar disponible por habitante en los municipios gallego (RFD/H), con la cifra media de los municipios españoles de igual tramo poblacional. Las diferencias entre ambas magnitudes permiten conocer mejor la situación del municipio gallego en términos de convergencia y normalización tributaria. Así, los tributos propios se mueven de forma mayoritaria entre el 30-70 por cien de la media estatal, presentando diferencias por actividad económica específicas (Arteixo, As Somozas y San Cibrao das Viñas), En lo que atañe a la renta por habitante, el grueso de

municipios se concentra en el tramo de 30-70 por cien de la media española.

En lo que atañe a las anomalías tributarias (superar la media estatal expresada en 100), citaremos los casos de Vilariño de Conxo (405), Negueira de Muñiz (328), Orol (325), Muras (299), As Pontes (179), Dumbria (179), Sanxenxo (173), Cervo (151), Cerceda (139), Como ya se indicó anteriormente, numerosos municipios gallegos ofrecen una tributación per cápita reducida. Por eso interesa clasificarlos al menos en dos categorías:

*a) municipios normalizados en la tributación, o de fácil normalización, que serían aquellos con diferencia fiscal negativa o inferior a 20 puntos*

*b) municipios con necesidades crecientes para lograr la convergencia y normalización tributaria a medio plazo (diferencia fiscal superior a 20 puntos). Estas condiciones pueden subdividirse a su vez en otros dos apartados. El primero se determina separando los municipios ya normalizados (diferencia fiscal negativa o entre 0 y 10 puntos), de aquellos que ofrecen una posible normalización (diferencia fiscal entre 10 y 20 puntos). El segundo grupo integra a los municipios con dificultades crecientes para conseguir su normalización fiscal (diferencia fiscal entre 21 y 35 puntos), así como aquellos que son problemáticos o de imposible normalización a medio plazo (diferencia fiscal superior a 35 puntos).*



Pues bien, si aplicamos esta clasificación a las cifras liquidadas del ejercicio 2012 en los municipios gallegos, tendríamos las siguientes conclusiones: 1) los municipios gallegos normalizados o de fácil normalización serían 110 (el 35% del total). Los 204 municipios restantes (65% del total) ofrecen dificultades crecientes o problemáticas a medio plazo, para lograr la convergencia y normalización fiscal.

En la página siguiente mostraremos tres ejemplos ilustrativos. El primero es la fiscalidad que soportan los municipios del Morrazo (Bueu, Cangas, Marín y Moaña), con renta personal disponible superior al 80% de la renta media española, pero con tributación per cápita inferior a la mitad de la cifra media española en los municipios de población similar (tabla 1 y gráfico 1). Normalizar fiscalmente a estos municipios es un problema más cultural que económico, lo que genera divergencias políticas que afectan a las transferencias y subvenciones, a la justicia fiscal y a la educación democrática. Reducir los impuestos propios y ampliar los ajenos, no es la solución.

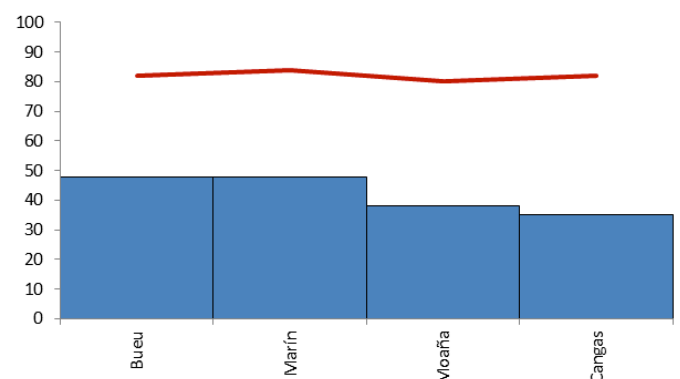
El segundo ejemplo lo proporciona el espacio denominado Ria de Arousa (gráfico 2 y tabla 2) que integra a 13 municipios. Las anomalías principales se concentran en Sanxenxo, O Grove y Vilanova. Los dos primeros son municipios turísticos con propietarios de viviendas no residentes. En este sentido, al dividir la tributación que soportan esas viviendas por una población inferior (la residente), se produce un aumento ficticio que en Sanxenxo es elevado y en O Grove reducido. En lo que respecta a la tributación propia de Vilanova, habría que destacar su inhibición fiscal relevante (39% de la media española), al disponer de una renta familiar per cápita que alcanza el 82% de la cifra media española.

Finalmente, se podría citar también el Área Urbana de Santiago de Compostela (tabla 3 y gráfico 3) donde un municipio (Ames) tiene la fiscalidad normalizada, mientras otros (Brión, Oroso, Teo, Vedra, Boqueixón y Val do Dubra) ofrecen una fiscalidad reducida y pendiente todavía de mejora.

**Tabla 1: O Morrazo**

Municipios	TP(€/h)	(%)		
		(%)ME	RFD/H	(%)DF
Bueu	247,9	48	82	34
Cangas	194,8	35	82	47
Marín	259,6	48	84	36
Moaña	193,9	38	80	42

**Fuente:** elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales

**Gráfico 1: O Morrazo**

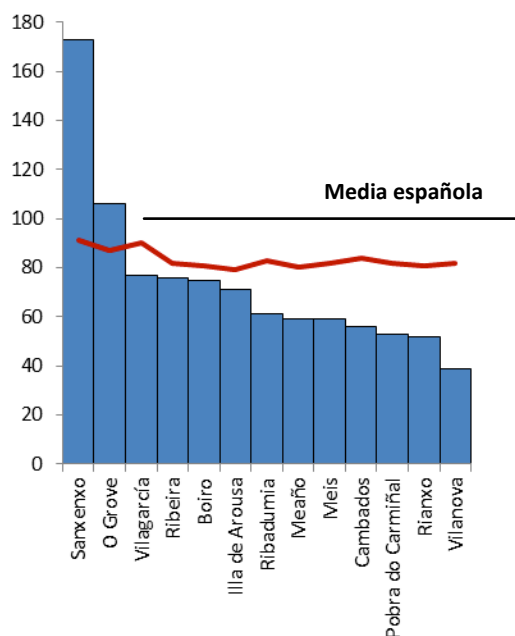
**Fuente:** elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales



Tabla 2: Ría de Arousa

Municipios	TP(€/h)	(%)ME	RFD/H	(%)DF
Boiro	384,9	75	81	6
Cambados	289,4	56	84	28
O Grove	549,5	106	87	-19
Illa de Arousa	333,2	71	79	8
Meaño	306,6	59	80	21
Meis	276,8	59	82	23
Pobra do Caramiñal	277,0	53	82	29
Rianxo	266,0	52	81	29
Ribadumia	317,6	61	83	22
Ribeira	415,6	76	82	6
Sanxenxo	894,5	173	91	-82
Vilagarcía	418,7	77	90	13
Vilanova	201,1	39	82	43

Gráfico 2: Ría de Arousa



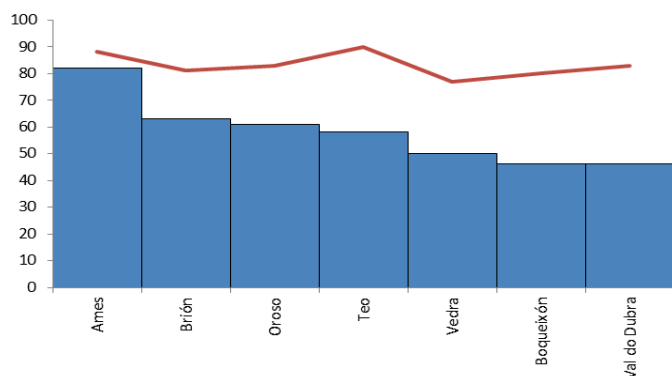
**Fuente:** elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales

Tabla 2: Ría de Arousa

Municipios	TP(€/h)	(%)ME	RFD/H	(%)DF
Ames	446,7	82	88	6
Teo	298,6	58	90	32
Oroso	333,0	61	83	22
Brión	323,7	63	81	18
Boqueixón	214,9	46	80	34
Val do Dubra	217,5	46	83	37
Vedra	258,6	50	77	27

**Fuente:** elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales

Gráfico 3: Área de Santiago de Compostela



**Fuente:** elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales



## 5. La estabilidad presupuestaria

En el artículo 3.2 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) define la estabilidad presupuestaria como la situación de equilibrio o superávit estructural. El cálculo de la estabilidad se realiza por la diferencia entre los capítulos 1 a 7 del presupuesto de ingresos y los capítulos 1 a 7 del presupuesto de gastos. Tomando como inicio esa definición se plantean varios problemas:

1. Se introduce un concepto específico de equilibrio en un presupuesto equilibrado por definición. ¿De qué vale tener un presupuesto formalmente equilibrado si es inestable?

2. Para la realización de los cálculos de estabilidad se utiliza el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales, adaptado por la guía de estabilidad para las EELL elaborada por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Así se deben realizar diversos ajustes a las cuentas de las entidades locales, que se realizan conforme a la normativa contable y presupuestaria local, para realizar el cálculo de la Estabilidad, como por ejemplo.

a. El reconocimiento de derechos, termino no definido ni en el TRLRHL ni en el RD 500/1990, para la estabilidad se utiliza el criterio de caja, ingresos en el ejercicio independientemente de cuando se reconociera el derecho.

b. En gastos no se tiene en cuenta el pago, sino el momento en que se reco-

noce la obligación.

c. En el caso de compras de inmuebles con pago aplazado se debe imputar todo el gasto al ejercicio en que tiene lugar la puesta a disposición del bien a favor de la entidad local.

3. La dificultad que entraña el uso del propio remanente de tesorería, el remanente de tesorería es una magnitud acumulativa, una variable fondo que muestra en un momento determinado (el 31 de diciembre de cada año) el superávit o el déficit acumulado a lo largo de distintos ejercicios por un ente público. Constituye un indicador de liquidez. La regulación normativa local del Remanente de Tesorería se recoge en los artículos 191 y 193 del RD Legislativo 2/2004 por el que se regula el Texto Refundido de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), en los artículos 101 a 105 del Real Decreto 500/1990. El remanente de tesorería es un agente financiador de diversas modificaciones presupuestarias:

- a. Créditos extraordinarios
- b. Suplementos de Crédito
- c. Incorporación de Remanentes

Sin embargo, mientras los gastos que financia se ubican en los capítulos 1 a 7 del presupuesto de gastos, el ingreso se incorpora por el capítulo 8. Por lo que la utilización de los ahorros en los ayuntamientos puede provocar inestabilidad. Siendo uno de los problemas que causa mayores perjuicios.



4. Cumpliendo la norma se puede entrar en inestabilidad así el artículo 47.5 RD 500/1990 indica: “No obstante, los remanentes de crédito que amparen proyectos financiados con ingresos afectados deberán incorporarse obligatoriamente sin que les sean aplicables las reglas de limitación en el número de ejercicios, salvo que se desista total o parcialmente de iniciar o continuar la ejecución del gasto, o que se haga imposible su realización”.

Este último punto es el que más perjudica a la administración local, puesto que en el curso de ejecución de una obra que cuenta con una subvención para su financiación se puede incumplir la estabilidad.

Es una realidad que la gran mayoría de los ayuntamientos cierran con superávit presupuestario, y muchos de los que no lo hacen, su déficit no es estructural sino coyuntural, por lo que son las administraciones más pequeñas las que actualmente sirven para contener el déficit global de las administraciones españolas. No parece muy justo mantener esta situación con carácter permanente.

Es quizá el momento de dar una vuelta al rígido método de cálculo de la estabilidad. La realidad demuestra que la inestabilidad coyuntural no puede suponer un caso para elaborar un plan económico financiero, así como establecer con carácter general la posibilidad de utilizar el superávit en inversiones financieramente sostenibles.

Estos dos problemas se deben analizar por separado:

1. Inestabilidad coyuntural. Se produce cuando al aprobar una liquidación y realizar el cálculo del cumplimiento de estabilidad esta arroja un resultado de déficit, pero que sin embargo la causa es fácilmente identificable con una o varias actuaciones concretas, como puede ser compra con pago aplazado de un bien in-

mueble, incorporación remanentes afectados, indemnización en una resolución de un contrato administrativo etc. Esto es, que en el próximo ejercicio al no darse el caso concreto que produjo la inestabilidad, el ayuntamiento recuperará la estabilidad sin realizar ningún ajuste en sus gastos o incremento de sus ingresos, por lo que carece de sentido la elaboración de un plan económico financiero.

2. Súperavit. Es una magnitud de flujo que indica para un ejercicio concreto que se ha ingresado más de lo que se ha gastado. El superávit en aplicación del artículo 32 de la LOESF se debe usar para reducir el nivel de endeudamiento. Recordamos que actualmente el endeudamiento global de las entidades locales alcanzaba los 29.000 millones de euros a finales de 2015, según cifras del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. Es necesario traer a colación que las entidades locales han reducido su deuda un 17% desde el 2012. La deuda de las entidades locales se mantiene desde el 2010 en torno al 3,3% del PIB, en el 2015 se encontraba en 35.000 millones de € lo que apenas es el 3,2% de la deuda viva total de las administraciones públicas españolas.

La administración local cerró el 2015 con superávit de 5.000 millones, superando por cuarto año consecutivo el porcentaje fijado por el gobierno

Fuente: Carta Local FEMP

Sin embargo la ley orgánica 9/2013 añadió la disposición adicional sexta con el siguiente texto:

**Disposición adicional sexta. Reglas especiales para el destino del superávit presupuestario.**

1. Será de aplicación lo dispuesto en los apartados siguientes de esta disposición





adicional a las Corporaciones Locales en las que concurran estas dos circunstancias: a) Cumplan o no superen los límites que fije la legislación reguladora de las Haciendas Locales en materia de autorización de operaciones de endeudamiento. b) Que presenten en el ejercicio anterior simultáneamente superávit en términos de contabilidad nacional y remanente de tesorería positivo para gastos generales, una vez descontado el efecto de las medidas especiales de financiación que se instruyeron en el marco de la disposición adicional primera de esta Ley.

2. En el año 2014, a los efectos de la aplicación del artículo 32, relativo al destino del superávit presupuestario, se tendrá en cuenta lo siguiente: a) Las Corporaciones Locales deberán destinar, en primer lugar, el superávit en contabilidad nacional o, si fuera menor, el remanente de tesorería para gastos generales a atender las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto contabilizadas a 31 de diciembre del ejercicio anterior en la cuenta de «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto», o equivalentes en los términos establecidos en la normativa contable y presupuestaria que resulta de aplicación, y a cancelar, con posterioridad, el resto de obligaciones pendientes de pago con proveedores, contabilizadas y aplicadas a cierre del ejercicio anterior.

b) En el caso de que, atendidas las obligaciones citadas en la letra a) anterior, el importe señalado en la letra a) anterior se mantuviese con signo positivo y la Corporación Local optase a la aplicación de lo dispuesto en la letra c) siguiente, se deberá destinar, como mínimo, el porcentaje de este saldo para amortizar operaciones de endeudamiento que estén vigentes que sea necesario para que la Corporación Local no incurra en déficit en términos de con-

tabilidad nacional en dicho ejercicio 2014.

c) Si cumplido lo previsto en las letras a) y b) anteriores la Corporación Local tuviera un saldo positivo del importe señalado en la letra a), éste se podrá destinar a financiar inversiones siempre que a lo largo de la vida útil de la inversión ésta sea financieramente sostenible. A estos efectos la ley determinará tanto los requisitos formales como los parámetros que permitan calificar una inversión como financieramente sostenible, para lo que se valorará especialmente su contribución al crecimiento económico a largo plazo.

Para aplicar lo previsto en el párrafo anterior, además será necesario que el período medio de pago a los proveedores de la Corporación Local, de acuerdo con los datos publicados, no supere el plazo máximo de pago previsto en la normativa sobre morosidad.

3. Excepcionalmente, las Corporaciones Locales que en el ejercicio 2013 cumplan con lo previsto en el apartado 1 respecto de la liquidación de su presupuesto del ejercicio 2012, y que además en el ejercicio 2014 cumplan con lo previsto en el apartado 1, podrán aplicar en el año 2014 el superávit en contabilidad nacional o, si fuera menor, el remanente de tesorería para gastos generales resultante de la liquidación de 2012, conforme a las reglas contenidas en el apartado 2 anterior, si así lo deciden por acuerdo de su órgano de gobierno.

4. El importe del gasto realizado de acuerdo con lo previsto en los apartados dos y tres de esta disposición no se considerará como gasto computable a efectos de la aplicación de la regla de gasto definida en el artículo 12.

5. En relación con ejercicios posteriores a 2014, mediante Ley de Presupuestos Generales del Estado se podrá habilitar,



*atendiendo a la coyuntura económica, la prórroga del plazo de aplicación previsto en este artículo.*

Como puede observarse los ayuntamientos se encuentran limitados para utilizar su superávit, financiado con sus ahorros, a la autorización anual de la administración central a través de leyes de presupuestos generales del estado.

Por último, si analizamos cuidadosamente el funcionamiento de la estabilidad presupuestaria, comprobaremos que una vez amortizada totalmente la deuda de los ayuntamientos es muy difícil, por no decir

imposible, que un ayuntamiento se pueda volver a endeudar sin incumplir la normativa de estabilidad. Esto es así, porque los ingresos por endeudamiento entran por el capítulo 9 de la estructura presupuestaria y los gastos que financian por el capítulo 6. Como hemos comentado en líneas anteriores, la estabilidad se calcula: capítulos 1 a 7 de ingresos menos capítulos 1 a 7 de gastos. Teniendo en cuenta que si es necesario pedir un préstamo, es porque los recursos propios (capítulo 1 a 7) de un ayuntamiento no llegan para financiar el gasto, por lo que:

CAP 1 A 7 DE INGRESOS < CAP 1 A 7 DE GASTOS => INESTABILIDAD





## 6. La regla de gasto

La regla de gasto es definida por el artículo 12 de la LOEPSF como:

*1. La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española.*

*No obstante, cuando exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio previstos en los artículos 21 y 22 de esta ley.*

*2. Se entenderá por gasto computable a los efectos previstos en el apartado anterior, los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación.*

La regla de gasto es un instrumento de disciplina presupuestaria que trata de garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas de manera que, en un horizonte

de medio plazo, el crecimiento del gasto de las AAPP venga limitado por la capacidad de financiarlo con ingresos estables y sostenidos en el tiempo. De acuerdo con esta filosofía, la aplicación de esta regla impide que el gasto público crezca anualmente por encima de la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española, siendo posible superarla, únicamente, en el supuesto de que ese exceso se compense con aumentos de ingresos de carácter permanente.

La actual regla de gasto aparece con la aprobación de la LOEPSF y se aplica por primera vez en el ejercicio 2013, también sirve al objetivo de la estabilización económica desde una doble perspectiva:

- No opera sobre los ingresos y excluye los gastos más vinculados al ciclo económico permitiendo que estos fluctúen libremente para contrarrestar los efectos del ciclo de la economía.
- Genera un mayor superávit en épocas de bonanza económica, ya que en estas épocas la regla limita el crecimiento del gasto.

Como se ha indicado, no todos los gastos de tienen en cuenta para verificar el cumplimiento de la regla de gasto así existen determinados gastos que no computan en la regla:

- El gasto por intereses de la deuda, dado que los tipos de interés están fuera del control de las AAPP.



- El gasto no discrecional por desempleo, por tratarse de un gasto que está ligado al ciclo económico, como es de naturaleza cíclica aconseja su exclusión de la regla de gasto para que opere como estabilizador automático contrarrestando los efectos del ciclo.

- La parte del gasto financiado con fondos finalistas de la UE o de otras AAPP, por tratarse de un gasto con financiación afectada que, por tanto evolucionará en función de dicha financiación.

- Las transferencias a las CCAA y a las CCLL dentro de los sistemas de financiación de las administraciones territoriales, vinculadas a traspasos de competencias reguladas por ley con carácter permanente. Estas transferencias podrían considerarse como una participación en los ingresos de la administración pagadora, y por lo tanto registrarse minorando el presupuesto de ingresos.

- Sólo para las entidades locales las inversiones financieramente sostenibles siempre y cuando se hayan financiado con el superávit del ejercicio anterior y cumpliendo lo establecido en la Disposición Adicional 6ª de la LOEPSF.

Con el corsé que supone la regla de gasto, los ayuntamientos se han visto obligados a limitar el incremento del gasto computable lo que implica que la mayoría de los mismos cierra los ejercicios con superávit y está reduciendo su deuda, incluso eliminándola por completo.

El porcentaje de incremento del gasto público marcado por el consejo de ministros no parece ajustado a la realidad, pues la mayor parte de los ayuntamientos están cerrando año tras año con superávit. Debido en gran medida, a la imposibilidad de incrementar su gasto computable. Esto puede implicar una reducción en la calidad de los servicios o incluso una reducción en

los servicios prestados a los ciudadanos.

A la vista de lo expuesto, parece necesaria una reformulación de este instrumento de disciplina presupuestaria, teniendo en cuenta los problemas que manifiestan la mayor parte de los ayuntamientos. No se pide incrementar exponencialmente el gasto, y menos los gastos de personal o los financieros, puesto que estos presentan una mayor rigidez que otros. En efecto, los municipios tendrán mayor flexibilidad para reducir su gasto público, en la medida que el índice que representan estos gastos sea menor, puesto que los gastos en bienes corrientes y servicios y las transferencias corrientes son, en principio más fáciles de reducir que los provenientes del gasto de personal y de los gastos financieros. Estos últimos recogen desembolsos sobre los que las entidades locales tienen un elevado nivel de compromiso, puesto que se trata de costes fijos con vinculación directa con el funcionamiento de los servicios públicos y al servicio de la deuda pública.

A pesar de lo anterior es conveniente recordar los actuales problemas de personal que presentan la mayor parte de los ayuntamientos gallegos derivados de otro corsé como es la tasa de reposición de efectivos. Una definición sería “la tasa de reposición de efectivos es la ratio que determina el número de funcionarios de nuevo ingreso que se pueden incorporar en una administración pública en función de las bajas que se hayan producido en el año anterior”. Es decir, el significado de esta última definición es que se tienen en cuenta bajas, defunciones, jubilaciones, excedencias sin reservas de puesto, pérdidas de la condición de funcionario, renuncias voluntarias, etc.

Una vez que tenemos claro cual es el significado de la tasa de reposición de funcionarios, es interesante ver cual ha sido su evolución, según lo reflejan los Presu-



puestos Generales del Estado, para ver cómo se ha empleado este concepto como medida de recorte y contención del gasto público, con el objetivo de reducir el déficit público del estado español.

- De 1997 a 2002, la tasa de reposición de funcionarios fue del 25 %.
- Desde el año 2003, hasta el año 2008 la tasa de reposición de efectivos fue del 100%.
- En el año 2009 la tasa de reposición fue del 30%.
- En 2010, la tasa de reposición fue del 15 %.
- En 2011, 2012, 2013 y 2014 la tasa de reposición fue del 10%, pero solo para aquellos colectivos y sectores de actividad de la administración marcados como prioritarios. Estos sectores prioritarios eran sanidad, educación, y cuerpos de seguridad del estado.

- En 2015, al igual que en los años anteriores de la década, la norma general es que no se permite la reposición, pero para los sectores identificados como prioritarios se eleva la tasa de reposición del 10% al 50%.

- Y finalmente, para el año 2016, se establece una tasa de reposición como norma general del 50%, elevándose al 100% para sectores prioritarios.

Es decir, durante los últimos años, por cada 10 funcionarios que se han ido, solo ha entrado a trabajar 1 en la Administración. Esto no puede significar otra cosa que una merma en la prestación de servicios públicos, por lo que se deberá tener en cuenta para los nuevos criterios de cálculo de la regla de gasto en ayuntamientos, sobre todo en aquellos que presenten una situación de solvencia financiera.



## 7. Una estructura presupuestaria rígida

La estructura presupuestaria rígida viene determinada por el artículo 162 del Texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL) que define el presupuesto como:

“la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente”.

A partir de las múltiples definiciones realizadas, se pueden señalar las diferentes características que se suelen presentar en todo presupuesto (López Hernández, 1996). El artículo 164 del TRLRHL recoge que “las entidades locales elaborarán y aprobarán anualmente un presupuesto general...”. En segundo lugar, el presupuesto supone un equilibrio entre ingresos y gastos por medio de la contabilidad. Además, es una previsión normativa y refleja la concreción del plan económico de la Hacienda Pública para un determinado período.

Ese plan económico tiene un reflejo numérico que debe tener una estructura determinada y más o menos homogénea para todas las entidades locales. La orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, que modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estruc-

tura de los presupuestos de las entidades locales vino a establecer una obligación para los ayuntamientos de ofrecer una información presupuestaria más detallada y con una mejor y más exacta correspondencia con los servicios que quedarán definidos en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Se optó por esa vía porque otras alternativas tienen mayores costes indirectos y son de muy difícil cumplimiento por parte de los ayuntamientos pequeños, que son además, los más afectados. Nos estamos refiriendo a la llevanza de una contabilidad de costes o al establecimiento de nuevas obligaciones de información extracontable, relativas al coste de los servicios.

Por todo ello, se reformó, como señala el preambulo de la Orden HAP/419/2014, la estructura por programas de los presupuestos de las entidades locales, en un doble sentido. En primer lugar, definiendo los programas de manera más ajustada a lo dispuesto en la LRBRL. Y en segundo lugar, imponiendo, para todos los municipios, el deber de presupuestar y contabilizar con el grado de desarrollo suficiente –en unos casos, grupos de programas; en otros, programas– para que se disponga información acerca del gasto en cada uno de los servicios previstos en los artículos 25 y 26 de aquella Ley.

Por otra parte, es preciso significar que el artículo 10 de la Orden EHA/3565/2008, ha quedado derogado por la modificación del artículo 167 del texto refundido de la



LRHL, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, instrumentada por la disposición final décima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y que ha implicado la derogación de la estructura simplificada que podían aplicar las entidades locales con población inferior a 5.000 habitantes, lo que es preciso para realizar una valoración fundada de la prestación de servicios por parte de estas entidades.

El artículo 31 de la nueva Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece que las entidades locales del ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del texto refundido de la LRHL, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, deben incluir en sus presupuestos una dotación diferenciada de créditos, el llamado Fondo de Contingencia, que “se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio”.

El Fondo de Contingencia se imputa en los Presupuestos Generales del Estado, en la clasificación por programas, al grupo de programas 929: Imprevistos y funciones no clasificadas, y en la clasificación económica al capítulo 5: Fondo de Contingencia, de acuerdo con la Resolución de 19 de enero de 2009, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica de los Presupuestos Generales del Estado, y, más recientemente, la Orden HAP/981/2013, de 31 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2014 (disposición actualmente derogada).

Según lo expuesto la estructura presu-

pueraria nace con el objetivo de instrumentalizar la reforma competencial llevada a cabo por la ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Por lo que sería una buena solución siempre que la aplicación de la ley anterior no fuese descafeinada. Así:

1) En la misma se establecía que con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, recogida en la Disposición transitoria segunda, pero que posteriormente fue declarada inconstitucional por la sentencia del TC 46/2016. La orden que regula la estructura de los presupuestos de las entidades locales no ha sido modificada, de forma que sigue existiendo el programa 231 “Asistencia social primaria” ¿Cómo imputar otro tipo de gastos en servicios sociales, algo tan importante, tanto cualitativamente como cuantitativamente, como es el servicio de ayuda al hogar, que actualmente gestionan todos los ayuntamientos gallegos?

2) Otro caso reseñable el de los programas: 1531 Acceso a núcleos de población o 1532 Pavimentación de vías públicas, son tan específicos como ineficientes. Ante la dificultad de distinguir entre una pavimentación, de un acceso a núcleos en un territorio con una vocación de viviendas tan continuista como el gallego. O donde colocar algo tan básico como el arreglo de una fuente en una plaza pública.

3) Quizás también llame la atención el medio ambiente cuando es obligatorio re-



conducirlo al programa 1721: “Protección de la contaminación acústica lumínica y atmosférica en las zonas urbanas”

Son algunos de los ejemplos problemáticos que se dan en las administraciones locales gallegas para imputar gastos al presupuesto. Cuando además, la normativa de la administración autonómica prevé en el artículo 3.3 de la ley 5/2014, de 25 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la ley 27/2013, que no se entiende por el ejercicio de nuevas competencias en particular:

1. La continuidad en la prestación de los servicios ya establecidos.

2. La continuidad de la actividad de fomento ya establecida en ejercicios anteriores así como la realización de nuevas actuaciones de fomento que habían sido ya establecidas en los proyectos de establecimiento de servicios objeto de los informes de inexistencia de duplicidades y sostenibilidad financiera previstos en esta ley.

3. La modificación de la reglamentación de los servicios, de sus modalidades de prestación o de la situación, deberes y derechos de las personas usuarias con arreglo al artículo 297 de la Ley 5/1997,

cuando no conllevara la realización de nuevas actividades prestacionales por los servicios ya establecidos o, aunque las conllevara, no supusieran una modificación sustancial de las condiciones de prestación del servicio, de la realización de la actividad o de su financiación, de acuerdo con lo establecido en esta ley, o bien su ejercicio no supusiera la asunción de nuevas obligaciones financieras para la entidad local de acuerdo con la memoria económica justificativa que deberá incluirse en el expediente.

4. La concurrencia a convocatorias de subvenciones o ayudas, así como la formalización de convenios de colaboración de concesión de subvenciones, para que las entidades locales realicen con carácter coyuntural actividades de información, de asesoramiento, de orientación, de mejora de la empleabilidad y formativas, y otras actividades que no supongan la creación de nuevos servicios municipales de acuerdo con el artículo 297 de la Ley 5/1997. Tampoco se entenderá como ejercicio de nuevas competencias la realización de las actividades citadas una vez obtenida la subvención. Lo que produce, que no se tenga encaje para gastos como los derivados de actividades de promoción del comercio local.





## 8. Conclusiones

1. En materia de financiación es preciso destacar cuatro cuestiones: i) el municipio gallego está marcado, en gran medida, por diferencias notables en la demografía, en la base económica, en la política y en la transparencia; ii) las transferencias y subvenciones otorgadas a los municipios son excesivamente elevadas, convirtiendo a la administración local en dependiente, menguando así su autonomía iii) la ausencia de educación democrática en la ciudadanía, así como los silencios parlamentarios, también es responsable, en parte de la actual situación financiera.

2. En relación a la estructura presupuestaria rígida presente en las entidades locales de pequeño tamaño, es absolutamente imprescindible una modificación en la estructura que permita imputar gastos que habitualmente se prestan por los ayunta-

mientos de una forma más eficiente y ágil.

3. En cuanto a la estabilidad presupuestaria, y tal y como se ha señalado, se comprueba como los ayuntamientos se encuentran limitados para utilizar su superávit, financiado con sus ahorros, a la autorización anual de la administración central a través de leyes de presupuestos generales del estado. En segundo lugar, se comprueba como una vez amortizada totalmente la deuda municipal resulta muy difícil que un ayuntamiento se pueda volver a endeudar sin incumplir la normativa estatal de estabilidad.

4. En relación a la regla de gasto, es necesaria una reformulación de este instrumento de disciplina presupuestaria, habida cuenta de los problemas presentes en la mayoría de los ayuntamientos.



## 9. Propuestas

PRIMERO.- En financiación local es necesario dotar de mayor autonomía a los municipios y diputaciones, que dejen de depender del resto de las administraciones, dicha autonomía como se pudo observar está vinculada en gran medida al tamaño demográfico del municipio, aunque no se puede afirmar que el tamaño perfecto de un municipio pueda estar solo circunscrito a un determinado número de habitantes es necesario un análisis profundo caso a caso y territorio a territorio combinando población con sus fuentes de financiación y tamaño del territorio.

SEGUNDO.-Después de varios ejercicios en los que se ha aplicado la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y los manuales elaborados por la IGAE, de adaptación de la normativa contable local al Sistema Europeo de cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95), se ha comprobado la necesidad de prever los siguientes de ajustes:

- El uso del remanente de tesorería para financiar gastos no estructurales en la administración local no puede producir inestabilidad.
- La incorporación de remanente de tesorería para gastos con financiación afectada tampoco puede ser causa de incumplimiento de la estabilidad.
- Una flexibilización del criterio de inestabilidad, por lo menos en las consecuencias del incumplimiento, entendiéndose que

una inestabilidad coyuntural no debería implicar la elaboración de un plan económico financiero, puesto que en dicho plan no se contemplarían medidas, la propia ejecución normal del siguiente presupuesto genera el cumplimiento del principio de estabilidad.

- Es necesario dotar de autonomía a la administración local en el uso del superávit presupuestario para realizar inversiones financieramente sostenibles, no debería estar vinculado a la autorización anual en las leyes de presupuestos generales del estado. Teniendo en cuenta que el superávit es una magnitud que refleja una buena salud financiera.

TERCERO.- La regla de gasto, como se ha explicado en el documento es un instrumento de disciplina presupuestaria, pero debería flexibilizarse su aplicación, bien mediante la eliminación de determinados gastos como las inversiones, para las que debería contar sólo su coste de mantenimiento en la regla, bien mediante la previsión de un mayor coeficiente de incremento respecto del ejercicio anterior. Con esto no se pide incrementar exponencialmente el gasto, y menos los gastos de personal ( que por otro lado, ya tienen su propio instrumento de disciplina presupuestaria que es la tasa de reposición de efectivos y el porcentaje de incremento de la masa salarials) y financieros, sino los gastos de capítulo 2 (actividades, publicidad, mantenimiento, reparación etc...), 4 (transferencias, sub-





venciones premios) y 6 (inversiones) gastos que son más fácilmente reconducibles en el caso que bajen los ingresos.

CUARTO.-Es necesaria una nueva orden, o una reformulación de la existente, en materia de estructura de presupuestos locales, teniendo en cuenta que la normativa autonómica de adaptación de la ley de racionalización de la administración local

permite seguir prestando aquellos servicios que se venían prestando siempre que no pongan el riesgo la estabilidad y sostenibilidad financiera del municipio, como por la setencia del tribunal constitucional 46/2016, por lo que con la actual estructura, se hace difícil por no decir imposible encajar determinados gastos vinculados a actividades habituales en la administración local.



## Referencia bibliograficas

Red Localis 1/2015, "Claves para el gobierno local (2015-2019) diez retos de futuro para la administración local"

Red Localis 3/2015, "La fiscalidad local en Galicia. situación y retos"

Oficina virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales, <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/OVEntidadesLocales.aspx>

## Referencias normativas

Constitución Española (1978).

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia.

LEY 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.

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.

Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre.

Orden HAP/981/2013, de 31 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2014.

Sentencia 46/2016, de 14 de marzo de 2016. Cuestión de inconstitucionalidad 4759-2013. Plantada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en relación con sendos preceptos del Decreto-ley de la Junta de Andalucía 3/2012, de 24 de julio, de medidas fiscales, administrativas y laborales y en materia de hacienda pública para el reequilibrio económico y financiero de la Junta de Andalucía, y del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales: extinción, por pérdida de objeto, de la cuestión de inconstitucionalidad (STC 83/2015).



## Documentos Red Localis.

### Documento 1

Claves para el gobierno local (2015-2019).  
Diez retos de futuro para la Administración Local.

### Documento 2

Abriendo puertas y ventanas de los ayuntamientos gallegos.  
Más transparencia para un mejor gobierno local.

### Documento 3

La fiscalidad local en Galicia  
Situación y retos.

### Documento 4

El urbanismo como medio  
Preámbulo de un cambio de paradigma tras la Ley  
do Solo de Galicia.

### Documento 5

Redimensionamiento de la planta local:  
Retos frente al minifundismo

### Documento 6

Las peticiones del mundo local al nuevo ejecutivo  
autonómico gallego

### Documento 7

Los problemas presupuestarios de las entidades locales:  
ingresos y gastos

*“O obxectivo da Red Localis é transferir coñecemento dende as universidades e a administración para mellorar o debate público sobre o municipalismo galego. O anterior se traduce na elaboración e divulgación de documentos de síntese nos que se combinan análise e propostas. A responsabilidade de cada documento é das persoas que o asinan. A Red só asume a responsabilidade sobre os documentos consensuados e asinados polo colectivo. Dende os seus inicios, os editores dos documentos son os membros do Comité Executivo”.*



Grupo de investigación GEN

Universidade de Vigo

**Facultade de Ciencias Empresariais e Turismo**  
Campus Universitario As Lagoas, s/n. Ourense, 32004  
Tel 988 36 87 25 - Fax 988 39 87 23  
infogen@uvigo.es  
www.redlocalis.com



Documento 7/2017

# **Los problemas presupuestarios de las entidades locales: ingresos y gastos**

## **Autores**

**Xaquín Álvarez Corbacho  
Marta Oviedo Creo**

**[www.redlocalis.com](http://www.redlocalis.com)**