



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 68_xullo-decembro 2024 | pp. 29-60
Santiago de Compostela, 2024
<https://doi.org/10.36402/regap.v68i1.5225>
© Alberto Vaquero García
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 14/08/2024 | Aceptado: 27/03/2025

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

O papel das deputacións provinciais desde a perspectiva do gasto e os ingresos: situación actual e potenciais liñas de mellora

El papel de las diputaciones provinciales desde la perspectiva del gasto y los ingresos: situación actual y potenciales líneas de mejora

The role of provincial councils from an expenditure and revenue perspective: current situation and potential lines of improvement

68 Regap

Regap



ESTUDOS

ALBERTO VAQUERO GARCÍA
Profesor titular de Economía Aplicada. ECOBAS-GEN.
Universidade de Vigo

Resumo: Aínda que se realizaron numerosos estudos en materia orzamentaria e financeira dos concellos en España, prestouse escasa atención ás deputacións provinciais desde esta perspectiva. Esta carencia tamén se observa en Galicia, o que resalta a necesidade de avaliar os gastos, ingresos e a solvencia orzamentaria das catro deputacións provinciais. Este traballo permite identificar, a partir dos dereitos e obrigas recoñecidas netas publicados polo Ministerio de Facenda, distintos comportamentos respecto ás políticas de gasto de cada entidade, o cal é crucial dada a pequena escala dos municipios en Galicia. Finalmente, sinálanse unha serie de actuacións para mellorar o papel dos entes provinciais en Galicia no marco local desde a óptica orzamentaria e financeira.¹

Palabras clave: Deputacións provinciais; políticas de gasto, ingresos públicos; situación orzamentaria e financeira; entidades locais.

¹ Agradezo a axuda de Alejandro Domínguez Lamela, axudante de investigación de GEN para a recompilación e tratamento da información empregada nesta investigación. Unha versión preliminar deste traballo circulou como nota do Observatorio Rede Localis (www.redlocalis.com).

Resumen: Aunque se han realizado numerosos estudios en materia presupuestaria y financiera de los ayuntamientos en España, se ha prestado escasa atención a las diputaciones provinciales desde esta perspectiva. Esta carencia también se observa en Galicia, lo que resalta la necesidad de evaluar los gastos, ingresos y la solvencia presupuestaria de las cuatro diputaciones provinciales. Este trabajo permite identificar, a partir de los derechos y obligaciones reconocidas netas publicados por el Ministerio de Hacienda, distintos comportamientos respecto a las políticas de gasto de cada entidad, lo cual es crucial dada la pequeña escala de los municipios en Galicia. Finalmente, se señalan una serie de actuaciones para mejorar el papel de los entes provinciales en Galicia en el marco local desde la óptica presupuestaria y financiera.

Palabras clave: Diputaciones provinciales; políticas de gasto, ingresos públicos; situación presupuestaria y financiera; entidades locales.

Abstract: Although numerous studies have been carried out on the budget and finances of municipalities in Spain, little attention has been paid to provincial councils from this perspective. This deficiency is also observed in Galicia, which highlights the need to evaluate the expenditure, revenue and budgetary solvency of the four provincial councils. This work makes it possible to identify, on the basis of the net recognised rights and obligations published by the Ministry of Finance, different behaviours with respect to the spending policies of each entity, which is crucial given the small scale of the municipalities in Galicia. Finally, a series of actions to improve the role of Galicia's provincial authorities in the local framework from a budgetary and financial perspective are outlined.

Key words: Provincial councils; expenditure policies, public revenue; budgetary and financial situation; local authorities.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 O papel das deputacións provinciais en España. 3 Un repaso á literatura no campo orzamentario e financeiro das deputacións provinciais. 4 O comportamento en termos de gasto e ingreso das deputacións en Galicia. 4.1 Os orzamentos das deputacións. 4.2 As fontes de ingresos das deputacións. 4.3 A solvencia financeira das deputacións. 5 O perfil das deputacións galegas desde a perspectiva dos gastos e os ingresos. 6 Conclusións. 7 Bibliografía.

1 Introducción

As deputacións provinciais configúranse como entidades que, aínda que administrativamente se atopan no nivel local –xunto aos concellos, mancomunidades de municipios e entidades locais menores–, na práctica sitúanse e actúan nun espazo intermedio entre os concellos e as comunidades autónomas (CC. AA.). Debido ao reducido tamaño da planta local, en non poucas ocasións as deputacións desempeñan un papel moi destacado na Administración local, axudando a outros entes locais que acoden a elas para poderen prestar determinados servizos á cidadanía.

Non obstante, e aínda que as deputacións provinciais desempeñan un importante papel no mundo local, non abundan os estudos que analicen o seu comportamento en materia orzamentaria e financeira. Galicia non é allea a esta realidade. Por ese motivo, o obxectivo desta contribución é pór en valor o importante papel das entidades provinciais desde esta perspectiva.

Para realizar esta análise, tras esta introdución, descríbese o papel das deputacións provinciais en España. No terceiro apartado, realízase un repaso á literatura. A continuación, abórdase a análise das deputacións desde unha tripla perspectiva: ingresos, gastos e endebedamento. O quinto apartado posibilita un exercicio comparativo

para construír o perfil de cada entidade provincial baseándose nos tipos de gastos e ingresos que xestiona. Finaliza o estudo cunha serie de conclusións.

2 O papel das deputacións provinciais en España

As deputacións provinciais desempeñan un papel moi destacado no ámbito da Administración local en España. No artigo 31 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora de bases de réxime local (LBRL), establécese que a provincia é unha entidade local conformada pola agrupación de concellos con personalidade xurídica propia e plena capacidade para manter os seus fins.

As competencias provinciais ampliáanse no artigo 36 da LBRL. Estas inclúen a coordinación dos servizos municipais para asegurar a súa prestación integral e axei-tada, así como a asistencia e cooperación xurídica, económica e técnica aos concellos. Así mesmo, asígnaselles a responsabilidade de prover servizos públicos de carácter supramunicipal e supracomarcal e fomentar e administrar os intereses provinciais.

Este amplo conxunto de competencias foi fortalecido tras a aprobación da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local (LRSAL), que reforza a posición e función das deputacións provinciais. Tras esta última reforma, os entes provinciais poderán coordinar unha ampla carteira de servizos nos municipios de menos de 20.000 habitantes: recollida e tratamento de residuos, limpeza viaria, abastecemento domiciliario de auga potable, evacuación e tratamento de augas residuais, acceso aos núcleos de poboación, pavimentación de vías urbanas e iluminación pública, a través de diversas formas de xestión².

O anterior presenta unha especial relevancia se se considera o tamaño da planta local municipal en Galicia. Atendendo ao número de concellos, pódese comprobar o elevado potencial de afectación das deputacións. En Galicia hai 119 municipios de ata 2.000 habitantes, 83 teñen entre 2.001 e 5.000 habitantes, 56 entre 5.001 e 10.000 habitantes e 32 entre 10.001 e 20.000 habitantes. En consecuencia, hai 290 concellos (92,7% en toda Galicia) que son potencialmente beneficiarios da actividade das deputacións (táboa 1).

Considerando unicamente o tramo de ata 5.000 habitantes –que adoitan ser os concellos que máis precisan da axuda provincial–, a porcentaxe sería do 64,5%. Este labor é especialmente importante para as deputacións de Ourense e Lugo, xa que nestas dúas provincias a citada porcentaxe sería do 89,1% e o 82,1%, respectivamente.

² Esta poderá ser prestada directamente pola deputación ou ben en xestión compartida a través de consorcios, mancomunidades ou outras fórmulas.

Táboa 1: Número de concellos por tramo poboacional do municipio e porcentaxe respecto ao total provincial (2023)

Tramo de poboación (habitantes)	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Ata 2.000	0 (0%)	9 (13,4%)	26 (28,3%)	1 (1,6%)	36 (11,5%)
De 2.001 a 5.000	16 (17,2%)	20 (29,9%)	43 (46,7%)	4 (6,6%)	83 (26,5%)
De 5.001 a 10.000	26 (28%)	26 (38,8%)	13 (14,1%)	18 (29,5%)	83 (26,5%)
De 10.001 a 20.000	31 (33,3%)	6 (9%)	5 (5,4%)	14 (23%)	56 (17,9%)
De 20.001 a 50.000	9 (9,7%)	5 (7,5%)	4 (4,3%)	14 (23%)	32 (10,2%)
Máis de 50.000	11 (11,8%)	1 (1,5%)	1 (1,1%)	10 (16,4%)	23 (7,3%)
Total	93 (100%)	67 (100%)	92 (100%)	61 (100%)	313 (100%)

Fonte: Instituto Galego de Estatística, IGE (2024) e Vaquero (2024)

A táboa 2 resume a distribución do número de habitantes por tramo poboacional do municipio, comprobándose como 25.500 persoas residen en municipios de ata 1.000 habitantes –especialmente na provincia de Ourense (18.089) e Lugo (6.708)– e que 118.040 persoas habitan en municipios de entre 1.001 e 2.000 habitantes –59.581 e 29.180 en Ourense e Lugo, respectivamente–. Ademais, no estrato de 2.001 a 5.000 habitantes contabilízanse 266.125 residentes; no de 5.001 a 10.000, 383.740; e no de 10.001 a 20.000 habitantes, 455.552. Polo tanto, o 46,3% da poboación de Galicia podería beneficiarse dalgunha actividade realizada pola deputación provincial correspondente. De novo, este resultado é especialmente relevante nas provincias de Ourense e Lugo (65,8% e 69,7% da poboación, respectivamente). Considerando o limiar dos 5.000 habitantes, a porcentaxe de poboación sería do 15,2% de toda Galicia, sobre todo nas provincias de Ourense e Lugo (37,6% e 34,6%, respectivamente).W

Táboa 2: Número de habitantes por tramo poboacional do municipio e porcentaxe respecto ao total provincial (2023)

Tramo de poboación (habitantes)	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Ata 1.000	0 (0%)	6.708 (2,1%)	18.089 (5,9%)	703 (0,1%)	25.500 (0,9%)
De 1.001 a 2.000	22.914 (2%)	29.180 (9%)	59.581 (19,6%)	6.365 (0,7%)	118.040 (4,4%)
De 2.001 a 5.000	92.452 (8,2%)	76.289 (23,5%)	36.695 (12%)	60.689 (6,4%)	266.125 (9,9%)

Tramo de poboación (habitantes)	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
De 5.001 a 10.000	211.484 (18,8%)	42.856 (13,2%)	33.938 (11,1%)	95.462 (10,1%)	383.740 (14,2%)
De 10.001 a 20.000	129.716 (11,5%)	70.709 (21,8%)	51.997 (17,1%)	203.130 (21,5%)	455.552 (16,9%)
Máis de 20.000	666.860 (59,4%)	98.214 (30,3%)	104.250 (34,2%)	577.896 (61,2%)	1.447.220 (53,7%)
Total	1.123.426 (100%)	323.956 (100%)	304.550 (100%)	944.245 (100%)	2.696.177 (100%)

Fonte: Instituto Galego de Estatística, IGE (2024) e Vaquero (2024)

3 Un repaso á literatura no campo orzamentario e financeiro das deputacións provinciais

A maioría dos estudos que analizan o papel das deputacións provinciais son de natureza xurídica –especialmente desde a óptica administrativista–, centrados nas competencias dos entes provinciais. Entre algún dos máis recentes –a nivel nacional–, pódense citar os traballos de Tajadura³, Cofrades⁴ e Carbonell⁵.

Támén abundan as investigacións desde a perspectiva da ciencia política, que analizan o papel dos entes provinciais nun marco tan descentralizado como o español, onde as CC. AA. tiveron un especial protagonismo. Mesmo este debate superou a perspectiva académica e chegou ao terreo político, onde, en función da ideoloxía, a valoración da utilidade das deputacións é diametralmente oposta. Non obstante, a perspectiva orzamentaria e financeira tivo un tratamento moito menor, de aí a necesidade de contar con este exercicio.

Desde a perspectiva económica, as valoracións das deputacións provinciais son tamén heteroxéneas. Unha primeira proposta avoga pola súa supresión, baseándose no aforro que podería supor ou na escasa claridade das súas competencias propias, chegando mesmo a apuntar a existencia de duplicidades con outras administracións. Unha alternativa oposta sería a que defende o seu papel para garantirilles os servizos mínimos aos pequenos municipios e, con iso, mellorar a vertebración territorial, ademais de prestar un servizo de forma máis eficiente.

³ Tajadura Tejada, J., “El futuro de las provincias y las diputaciones provinciales ante una reforma de la constitución territorial”. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 2019, pp. 229–256.

⁴ Cofrades Aquilué, L., “El papel de las diputaciones provinciales en la reforma local pendiente: especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 57, 2021, pp. 72–118.

⁵ Carbonell Porras, E., “Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional contra la despoblación”, *Cuadernos de Derecho Laboral*, 56, 2021, pp. 84–116.



A resposta do lexislador sobre o papel das deputacións foi moi clara. A última gran reforma do mundo local, a través da LRSAL, non lles quitou importancia ás entidades provinciais, senón que mesmo as fixo merecedoras de máis competencias⁶. Coa LRSAL, estes entes saíron reforzados polas novas funcións de supervisión e coordinación dos municipios de menos de 20.000 habitantes. Polo tanto, e mentres non haxa máis cambios relevantes a nivel local, as deputacións seguirán contando (e moito) no mapa local.

A relación entre as deputacións provinciais e os concellos no relativo á prestación de servizos é unha cuestión moi pouco avaliada. Un dos escasos estudos é o Informe do Centro de Innovación do Sector Público de PWC-IE Business School⁷. Neste traballo sinalase como as deputacións se caracterizaron por unha actividade escasamente intervencionista, centrando o seu papel como axentes financiadores de servizos de custo elevado, sobre todo en concellos con problemas financeiros. A única excepción son os servizos de alto compoñente ambiental, como o servizo de abastecemento de augas, tratamento e recollida de residuos; a realización de actividades deportivas e culturais; servizos de asistencia social; a Administración electrónica; apoio e asesoramento contable e asistencia técnica para a realización de obras e en materia urbanística; e, finalmente, a xestión recadatoria e tributaria.

Un segundo estudo, centrado no funcionamento das deputacións provinciais a nivel territorial a partir da clasificación funcional do orzamento entre 2010-2014 é o de Romera⁸, onde se destaca o elevado nivel de saneamento financeiro e o baixo nivel de endebedamento dos entes provinciais.

Os estudos que complementan a visión do gasto coa de ingreso adoitan sinalar a ausencia en materia de corresponsabilidade fiscal das deputacións provinciais. Desde a óptica tributaria, as deputacións provinciais só chegan a establecer unha recarga sobre a cota mínima municipal, ata un máximo do 40% sobre o imposto sobre actividades económicas (IAE). Tendo en conta que o IAE apenas supón o 3,2% do total de ingresos non financeiros dos concellos, o grao de corresponsabilidade fiscal dos entes provincias é moi pequeno. Ademais, non parece existir unha conciencia clara por parte da cidadanía de para que se aplica e para que serve esta recarga sobre o IAE⁹.

A análise que se presenta neste artigo pretende afondar no estudo dos gastos, ingresos e solvencia financeira das deputacións provinciais en Galicia. Para realizar este exercicio, utilizouse a información do Ministerio de Facenda, concretamente as liquidacións de ingresos (dereitos recoñecidos netos) e gastos (obrigas recoñecidas

⁶ Salvador Crespo, M., "Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *Cuadernos de Derecho Local*, 34, 2014, pp. 126-144.

⁷ PWC-IE Business School, *Encuesta-Reforma de la Administración Local. El papel de las Diputaciones, Cabildos y Consejos insulares en los servicios públicos municipales. Presente y futuro de la participación de los Gobiernos Locales Intermedios en la prestación, organización y financiación de los servicios de competencia municipal*, 2013.

⁸ Romera Jiménez, O., "El funcionamiento de las diputaciones provinciales en nuestro modelo territorial". *Cuadernos de Derecho Local*, 41, 2016, pp. 255-325.

⁹ Farfán Pérez, J.M., "El papel de las diputaciones y mancomunidades en la Administración local española", *Papeles de Economía Española*, 92, 2002, pp. 68-81.

netas). Estes rexistros están dispoñibles na Central de Información Económico-Financeira das Administracións Públicas¹⁰.

Ademais, para a construción da información estatística, considerouse a clasificación funcional do orzamento de gastos, que permite coñecer a finalidade dos créditos orzamentarios e os obxectivos perseguidos¹¹. A serie utilizada comprende unha secuencia de anos (2015, 2020, 2021 e 2022), o que posibilitou un espazo temporal o suficientemente amplo como para obter resultados consistentes.

4 O comportamento en termos de gasto e ingreso das deputacións en Galicia¹²

4.1 Os orzamentos das deputacións

A evolución do gasto global e por capítulos para as catro deputacións provinciais galegas figura na táboa 3. A partir da información recollida, resulta evidente o axuste orzamentario en 2015 –debido ás restricións orzamentarias da LRSAL–, situándose o seu importe nos 472,6 millóns de euros. Coa mellora da situación económica tras a fin da Gran Recesión e a relaxación das exixencias orzamentarias como consecuencia da pandemia, en 2020 obsérvase un notable incremento ata alcanzar os 522,8 millóns, unha tendencia que se consolida en 2022, ao acadar os 579,1 millóns de euros.

Atendendo á clasificación económica do orzamento, compróbase que en 2022 é o capítulo de persoal o que recolle unha maior importancia, con 154,6 millóns de euros (26,2% do orzamento total), experimentando un destacado aumento desde 2015. Séguelle, por orde de importancia, o capítulo de transferencias correntes, con 143,8 millóns de euros (24,4%), cun lixeiro aumento desde 2015. Posteriormente, figuraría o gasto en bens correntes e de servizos, con 103,7 millóns, que tamén mostra certo aumento significativo desde 2015. En termos agregados, o volume das operacións correntes pasa dos 279,4 millóns en 2015 aos 403,6 millóns en 2022, cun lixeiro aumento na proporción anual do gasto: do 65,7% ao 68,5% entre 2015 e 2022.

Con relación ás operacións de capital, as cifras presentadas sinalan a importante redución do gasto en investimentos reais, que pasan dos 99,4 millóns en 2015 aos 65,6 en 2022, unha caída desde o 19,1% ao 11,1% en relación co orzamento global. A dotación en transferencias de capital pasa dos 93,9 millóns en 2015 aos 110 millóns en 2022, aínda que sen aumentar o seu peso relativo. Nos últimos anos tamén resulta evidente unha menor dependencia das operacións crediticias –debido á mellor situación económica das deputacións, que evitan en gran medida acudir ao crédito para financiarse–, ao pasaren dos 46,8 millóns en 2015 aos 10,5 millóns en 2022.

¹⁰ <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx>

¹¹ Orde do Ministerio de Economía e Facenda 3565/2008, do 3 de decembro, pola que se aproba a estrutura dos orzamentos das entidades locais.

¹² En Vaquero (2024) abórdanse con detalle estas cuestións.

Para completar a análise orzamentaria, resulta conveniente estudar en que gastan as deputacións provinciais (táboa 4). A partir da información recollida, conséntase que para 2022 son as actuacións de carácter económico as que rexistran a maior dotación, con algo máis de 184 millóns de euros (31,3% do total de orzamento liquidado); dentro deste bloque, destacan as dotacións para infraestruturas (147,5 millóns de euros).

Unha cantidade moi similar destínase a actuacións de carácter xeral (180,4 millóns) en 2022. Os maiores importes teñen como obxectivo realizar transferencias a outras administracións públicas (70,5 millóns) e financiar os servizos de carácter xeral (57,8 millóns). Como terceira gran política de gasto sitúanse as actuacións de protección e promoción social (96,4 millóns), especialmente o gasto en servizos e promoción sociais. Cunha menor dotación estaría o gasto en produción de bens públicos de carácter preferente (69,5 millóns) e servizos públicos básicos (55,4 millóns). Finalmente, o importe destinado a pagar a débeda veuse reducindo nos últimos anos (3,2 millóns en 2022), unha cantidade moi inferior á destinada en 2015 (40,3 millóns).

En consecuencia e considerando a porcentaxe que representan as diferentes políticas, destacan por importancia, en 2022, as actuacións económicas (31,3%), especialmente en infraestruturas (25%); actuacións de protección e promoción social (16,3%), sobre todo en servizos e promoción sociais (9,1%); transferencias a outras administracións públicas (11,9%); produción de bens públicos preferentes (11,8%), especialmente en cultura (6,2%), deporte (2,7%) e educación (2,1%); servizos de carácter xeral (9,8%) e servizos públicos básicos (9,4%).

Agora ben, o patrón de comportamento das preferencias de gasto non é o mesmo a nivel provincial. Isto pode deberse non só ás propias características do municipalismo –por exemplo, a maior ou menor dependencia dos concellos das deputacións debido ao tamaño da planta local– en cada provincia, senón tamén a que as dotacións económicas non son as mesmas. As deputacións de Ourense e Lugo xestionan, en 2022, 92 e 97 millóns de euros, respectivamente, fronte aos 229 millóns da Coruña e os 171 millóns de Pontevedra. Ou, dito doutra forma, as dúas primeiras provincias xestionan o 40% do orzamento da Deputación da Coruña e o 54% do orzamento da Deputación de Pontevedra. Sen dúbida, estas importantes diferenzas débense a que a poboación residente nas provincias de Ourense e Lugo é moito menor que nas da Coruña e Pontevedra. Isto implica menos ingresos, posto que os habitantes determinan a maior parte das transferencias recibidas desde o Estado, algo parecido ao que sucede cos ingresos que obteñen os concellos por esta mesma vía. Algo similar se pode sinalar para as contribucións que reciben desde a Xunta de Galicia.

A Deputación de Ourense é a que maior porcentaxe dedica do seu orzamento ao capítulo de persoal, o 35,2%, fronte ao 26,2% de media. O gasto corrente en bens e servizos na Deputación de Lugo (22,8%) e Ourense (20,8%) practicamente duplica a porcentaxe que destina a Deputación da Coruña (12,6%). Precisamente nesta última obsérvase unha clara aposta polas transferencias correntes (35%), fronte á Deputación de Ourense (16,8%). En investimentos reais, a que menor proporción destina é a Deputación de Lugo (9,1%), fronte á de Ourense (13,4%). En transferencias

de capital, as cifras oscilan entre o 11,2% da Deputación de Ourense e o 24,7% da Deputación de Pontevedra (táboa 5).

Táboa 3. Gasto das deputacións en Galicia (clasificación económica), en millóns de euros e porcentaxe respecto ao total (2015, 2020, 2021 e 2022)

	2015	2020	2021	2022
Gastos de persoal	122,5 (23,6%)	148,6 (27,5%)	150 (26,9%)	154,6 (26,2%)
Gastos en bens correntes e servizos	72,8 (14%)	79,3 (14,7%)	90,6 (16,3%)	103,7 (17,6%)
Gastos financeiros	0,5 (0,1%)	0,7 (0,1%)	1,1 (0,2%)	1,6 (0,3%)
Transferencias correntes	83,6 (16,1%)	126,4 (23,4%)	135,8 (24,4%)	143,8 (24,4%)
<i>Operacións correntes</i>	<i>279,4 (53,8%)</i>	<i>355 (65,7%)</i>	<i>377,6 (67,7%)</i>	<i>403,6 (68,5%)</i>
Investimentos reais	99,4 (19,1%)	60 (11,1%)	53,1 (9,5%)	65,6 (11,1%)
Transferencias de capital	93,9 (18,1%)	107,8 (20%)	112,7 (20,2%)	110 (18,7%)
<i>Operacións de capital</i>	<i>193,2 (37,2%)</i>	<i>167,8 (31,1%)</i>	<i>165,7 (29,7%)</i>	<i>175,6 (29,8%)</i>
<i>Operacións non financeiras</i>	<i>472,6 (91%)</i>	<i>522,8 (96,8%)</i>	<i>543,3 (97,4%)</i>	<i>579,1 (98,2%)</i>
Activos financeiros	15 (2,9%)	9,4 (1,7%)	11 (2%)	7,4 (1,3%)
Pasivos financeiros	31,8 (6,1%)	8,1 (1,5%)	3,2 (0,6%)	3 (0,5%)
<i>Operacións financeiras</i>	<i>46,8 (9%)</i>	<i>17,5 (3,2%)</i>	<i>14,2 (2,6%)</i>	<i>10,5 (1,8%)</i>
Total	519,5 (100%)	540,3 (100%)	557,5 (100%)	589,6 (100%)

Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (2024)

Táboa 4. Principais políticas de gasto (clasificación funcional) das deputacións en Galicia, millóns de euros e porcentaxe respecto ao total (2015, 2020, 2021 e 2022)

	2015	2020	2021	2022
<i>Débeda pública</i>	<i>40,3 (7,7%)</i>	<i>8,2 (1,5%)</i>	<i>3,4 (0,6%)</i>	<i>3,2 (0,5%)</i>
<i>Servizos públicos básicos</i>	<i>47,9 (9,2%)</i>	<i>60,2 (11,1%)</i>	<i>68,1 (12,2%)</i>	<i>55,4 (9,4%)</i>
Seguridade e mobilidade cidadá	6,4 (1,2%)	8,6 (1,6%)	8,9 (1,6%)	9,1 (1,5%)

regap



ESTUDIOS

	2015	2020	2021	2022
Vivenda e urbanismo	13,7 (2,6%)	18,2 (3,4%)	21,8 (3,9%)	16 (2,7%)
Benestar comunitario	19,1 (3,7%)	26,1 (4,8%)	29,8 (5,3%)	23,2 (3,9%)
Medio ambiente	8,7 (1,7%)	7,3 (1,4%)	7,6 (1,4%)	7,1 (1,2%)
Actuacións de protección e promoción social	66,1 (12,7%)	88,5 (16,4%)	106,3 (19,1%)	96,4 (16,3%)
Pensións	7,5 (1,4%)	10,1 (1,9%)	10,2 (1,8%)	11,4 (1,9%)
Outras prestacións económicas a favor de empregados	2,9 (0,6%)	2,6 (0,5%)	3,2 (0,6%)	3 (0,5%)
Servizos sociais e promoción social	34,2 (6,6%)	55,1 (10,2%)	56 (10%)	53,4 (9,1%)
Fomento do emprego	21,5 (4,1%)	20,8 (3,9%)	36,9 (6,6%)	28,5 (4,8%)
Producción de bens públicos de carácter preferente	66,3 (12,8%)	65,1 (12%)	66,1 (11,9%)	69,5 (11,8%)
Sanidade	1,4 (0,3%)	1,3 (0,2%)	1,7 (0,3%)	1,2 (0,2%)
Educación	10 (1,9%)	11,7 (2,2%)	13,8 (2,5%)	12,2 (2,1%)
Cultura	32 (6,2%)	34,3 (6,3%)	35,1 (6,3%)	40 (6,8%)
Deporte	22,9 (4,4%)	17,7 (3,3%)	15,6 (2,8%)	16,1 (2,7%)

Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (2024)

Táboa 4. Principais políticas de gasto (clasificación funcional) das deputacións en Galicia, millóns de euros e porcentaxe respecto ao total (2015, 2020, 2021 e 2022), continuación

	2015	2020	2021	2022
Actuacións de carácter económico	156,1 (30%)	151,3 (28%)	142,3 (25,5%)	184,8 (31,3%)
Agricultura, gandería e pesca	12 (2,3%)	10,1 (1,9%)	10,8 (1,9%)	14,4 (2,4%)
Industria e enerxía	2,3 (0,4%)	2,2 (0,4%)	3 (0,5%)	3,1 (0,5%)
Comercio, turismo e pequenas e medianas empresas	10,9 (2,1%)	9,7 (1,8%)	12,7 (2,3%)	13,2 (2,2%)
Transporte público	0 (0%)	0 (0%)	0,1 (0%)	2 (0,3%)
Infraestruturas	111,5 (21,5%)	126,3 (23,4%)	110,4 (19,8%)	147,5 (25%)
Investigación, desenvolvemento e innovación	6,6 (1,3%)	0,2 (0%)	0,1 (0%)	0,1 (0%)
Outras actuacións de carácter económico	12,8 (2,5%)	2,8 (0,5%)	5,3 (1%)	4,6 (0,8%)
Actuacións de carácter xeral	142,8 (27,5%)	167,1 (30,9%)	171,3 (30,7%)	180,4 (30,6%)
Órganos de goberno	10 (1,9%)	13,8 (2,5%)	13,8 (2,5%)	14,3 (2,4%)
Servizos de carácter xeral	45,2 (8,7%)	53,2 (9,9%)	54,5 (9,8%)	57,8 (9,8%)
Administración financeira e tributaria	30 (5,8%)	35,9 (6,6%)	36,9 (6,6%)	37,8 (6,4%)
Transferencias a outras administracións públicas	57,7 (11,1%)	64,2 (11,9%)	66,1 (11,9%)	70,5 (11,9%)
Total	519,5 (100%)	540,3 (100%)	557,5 (100%)	589,6 (100%)

Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (2024)

Regap



ESTUDOS

Táboa 5. Distribución do gasto (clasificación económica) das deputacións en Galicia, millóns de euros e porcentaxe respecto ao total, total e por provincias (2022)

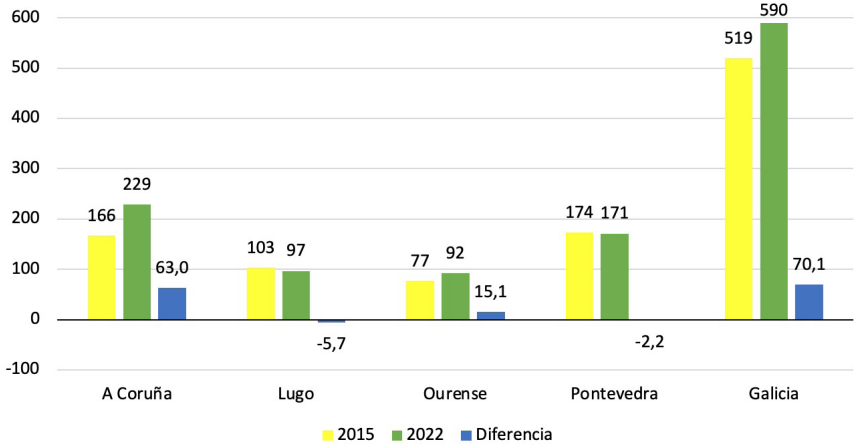
	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Gastos de persoal	50,7 (22,1%)	26,9 (27,8%)	32,4 (35,2%)	44,5 (26%)	154,6 (26,2%)
Gastos en bens correntes e servizos	29 (12,6%)	22,1 (22,8%)	19,1 (20,8%)	33,5 (19,5%)	103,7 (17,6%)
Gastos financeiros	0,9 (0,4%)	0,3 (0,3%)	0,1 (0,1%)	0,3 (0,1%)	1,6 (0,3%)
Transferencias correntes	80,3 (35%)	17,8 (18,3%)	15,4 (16,8%)	30,2 (17,6%)	143,8 (24,4%)
<i>Operacións correntes</i>	<i>160,9 (70,2%)</i>	<i>67,1 (69,2%)</i>	<i>67,1 (72,9%)</i>	<i>108,5 (63,3%)</i>	<i>403,6 (68,5%)</i>
Investimentos reais	24,8 (10,8%)	8,8 (9,1%)	12,3 (13,4%)	19,6 (11,5%)	65,6 (11,1%)
Transferencias de capital	38,6 (16,8%)	18,7 (19,3%)	10,3 (11,2%)	42,4 (24,7%)	110 (18,7%)
<i>Operacións de capital</i>	<i>63,4 (27,6%)</i>	<i>27,5 (28,4%)</i>	<i>22,6 (24,6%)</i>	<i>62 (36,2%)</i>	<i>175,6 (29,8%)</i>
<i>Operacións non financeiras</i>	<i>224,3 (97,8%)</i>	<i>94,7 (97,7%)</i>	<i>89,7 (97,5%)</i>	<i>170,4 (99,5%)</i>	<i>579,1 (98,2%)</i>
Activos financeiros	5 (2,2%)	0,6 (0,7%)	1,6 (1,7%)	0,2 (0,1%)	7,4 (1,3%)
Pasivos financeiros	0 (0%)	1,6 (1,7%)	0,7 (0,8%)	0,7 (0,4%)	3 (0,5%)
<i>Operacións financeiras</i>	<i>5 (2,2%)</i>	<i>2,3 (2,3%)</i>	<i>2,3 (2,5%)</i>	<i>0,9 (0,5%)</i>	<i>10,5 (1,8%)</i>
Total	229,3 (100%)	96,9 (100%)	92 (100%)	171,3 (100%)	589,6 (100%)

Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda e Función Pública (2024)

Ademais de partir de contías diferentes, tamén se observan dinámicas orzamentarias distintas entre as deputacións (gráfico 1). Así, na Deputación da Coruña produciuse un importante aumento do orzamento desde o ano 2015 (63 millóns) e

algo menos na de Ourense (15,1 millóns), mentres que nas deputacións de Lugo e Pontevedra se recolle un descenso (5,7 e 2,2 millóns, respectivamente).

Gráfico 1: Comparativa do orzamento de gasto das deputacións en Galicia, en millóns de euros, total e por provincias (2015 e 2022)



Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda (2024)

Para realizar unha comparativa axeitada, resulta conveniente analizar o gasto por habitante (táboa 6). As deputacións de Ourense (302 euros) e de Lugo (299 euros) reflicten o indicador máis elevado. Este resultado pode deberse, como xa se indicou, á casuística municipal de ambas as dúas provincias, debido ao menor tamaño po-boacional dos seus municipios, que lles exige ás deputacións provinciais un esforzo relativo maior. Esta conclusión resulta aplicable cando se desagrega por capítulos de gasto, como sucede co capítulo de persoal (107 euros en Ourense e 83 euros en Lugo), fronte aos 45 da Deputación da Coruña ou aos 47 da Deputación de Pontevedra. O mesmo se pode sinalar para o capítulo de gastos en bens correntes e servizos (63 e 68 euros por habitante para Ourense e Lugo, respectivamente, fronte aos 25,9 da Coruña). Sucede algo parecido para as transferencias correntes e investimentos reais.

Táboa 6. Distribución do gasto por capítulos nas deputacións en Galicia, en euros por habitante, total e por provincias (2022)

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Gastos de persoal	45,3	83,1	106,5	47,2	57,5
Gastos en bens correntes e servizos	25,9	68,3	62,9	35,5	38,5
Gastos financeiros	0,8	0,9	0,3	0,3	0,6

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Transferencias correntes	71,8	54,9	50,7	32,0	53,4
<i>Operacións correntes</i>	<i>143,8</i>	<i>207,1</i>	<i>220,4</i>	<i>115,0</i>	<i>150,0</i>
Investimentos reais	22,2	27,2	40,6	20,8	24,4
Transferencias de capital	34,5	57,8	33,8	44,9	40,9
<i>Operacións de capital</i>	<i>56,6</i>	<i>85,0</i>	<i>74,4</i>	<i>65,7</i>	<i>65,3</i>
<i>Operacións non financeiras</i>	<i>200,4</i>	<i>292,2</i>	<i>294,8</i>	<i>180,7</i>	<i>215,3</i>
Activos financeiros	4,5	2,0	5,2	0,2	2,8
Pasivos financeiros	0,0	5,0	2,3	0,8	1,1
<i>Operacións financeiras</i>	<i>4,5</i>	<i>7,0</i>	<i>7,5</i>	<i>0,9</i>	<i>3,9</i>
Total gastos	204,9	299,1	302,3	181,7	219,1

Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda (2024)

4.2 As fontes de ingresos das deputacións

As deputacións provinciais poden establecer diversas figuras tributarias e non tributarias: taxas, contribucións especiais e prezos públicos, pero carecen de capacidade para crear impostos. Debido a esta limitación, os entes provinciais dependen economicamente –mesmo máis que os concellos– das transferencias do resto de administracións públicas. Ademais, e igual que acontece con aqueles, as deputacións participan nos tributos do Estado (artigo 39 do Real decreto lexislativo 2/2004, polo que se aproba o texto refundido da Lei reguladora de facendas locais).

O capítulo primeiro do orzamento de ingresos das deputacións provinciais –que recolle a cesión do imposto sobre a renda das persoas físicas (IRPF) e a recarga sobre o imposto sobre actividades económicas (IAE)¹³– supón o 7,1% do total de orzamento total, unha porcentaxe que non variou desde hai máis dunha década. En canto aos impostos indirectos –cesión do rendemento do imposto sobre actividades económicas, IVE e dos impostos especiais sobre o alcohol e bebidas alcohólicas, sobre produtos intermedios, sobre a cervexa, sobre os labores do tabaco e sobre hidrocarburos–, a súa relevancia económica sitúase no 5,5%, rexistrando unha lixeira redución porcentual respecto a 2015, co 6,6%.

¹³ A través da aplicación dunha recarga neste imposto.

No capítulo de taxas, prezos públicos e outros ingresos, malia rexistrarse un lixeiro incremento nos importes desde 2015 a 2022, a súa importancia relativa reduciuse do 6,5% ao 5,9%. Dentro desta categoría, inclúense as taxas por prestación de servizos públicos de carácter social e preferente, pola realización de actividades de competencia provincial e pola utilización privativa ou aproveitamento especial de dominio público. Aínda que é unha potencial vía para incrementar de xeito autónomo o seu orzamento, na práctica non foi moi utilizada. Idéntico resultado se pode sinalar para os prezos públicos, ao comprobarse a conxelación dos importes a satisfacer por estes conceptos.

As transferencias correntes e subvencións do Estado e das CC.AA., que forman parte do capítulo 4 dos orzamentos, conforman a principal fonte de recursos dos entes provinciais. Por esta vía recóllese o 79% do total dos ingresos en 2022, sobre todo do fondo complementario de financiamento (FCF) e as achegas financeiras das administracións que delegan competencias sobre a deputación provincial, especialmente do Estado e a comunidade autónoma.

A relevancia económica dos ingresos patrimoniais do capítulo 5 –que engloba os xuros, rendas, concesións de servizos– resulta moi reducida pola escasa –ou mesmo nula rendibilidade– dos aforros depositados nas entidades financeiras nos últimos anos polos pagamentos por xuros. En canto ao capítulo 6, alleamento de investimentos reais –obtención de ingresos pola venda de terreos e outros activos–, en 2022 o importe consignado é de 1,7 millóns de euros, unha cantidade marxinal; o mesmo sucede co capítulo 7, as transferencias de capital, que recollen as subvencións destinadas á creación de infraestruturas. A cifra para 2022 de activos financeiros é de preto de 600.000 euros, procedente da devolución de depósitos e fianzas constituídos pola entidade provincial e ingresos polo alleamento de activos financeiros. Finalmente, os pasivos financeiros –préstamos percibidos pola entidade provincial– desde hai varios anos a súa dotación é nula (táboa 7).

Táboa 7. Distribución dos ingresos por capítulos das deputacións en Galicia, millóns de euros e porcentaxe respecto do total (2015, 2020, 2021 e 2022)

	2015	2020	2021	2022
Impostos directos	37 (7,1%)	43,8 (8%)	45,5 (8%)	46,9 (7,1%)
Impostos indirectos	34,8 (6,6%)	36 (6,5%)	36,5 (6,4%)	36,2 (5,5%)
Taxas, prezos públicos e outros ingresos	33,8 (6,5%)	32,9 (6%)	34,6 (6,1%)	39 (5,9%)
Transferencias correntes	388,8 (74,2%)	427,9 (77,9%)	445,2 (78,2%)	517,2 (78,7%)
Ingresos patrimoniais	3,4 (0,6%)	0,4 (0,1%)	0,6 (0,1%)	0,5 (0,1%)



	2015	2020	2021	2022
<i>Operacións correntes</i>	497,8 (95%)	541 (98,4%)	562,4 (98,8%)	639,8 (97,4%)
Alleamento de investimentos reais	0,7 (0,1%)	3 (0,5%)	0,8 (0,1%)	1,7 (0,3%)
Transferencias de capital	21,6 (4,1%)	2,8 (0,5%)	4,3 (0,8%)	14 (2,1%)
<i>Operacións de capital</i>	22,4 (4,3%)	5,7 (1%)	5,1 (0,9%)	15,7 (2,4%)
<i>Operacións non financeiras</i>	520,2 (99,3%)	546,8 (99,5%)	567,5 (99,7%)	655,5 (99,8%)
Activos financeiros	3,7 (0,7%)	2,9 (0,5%)	1,7 (0,3%)	1,6 (0,2%)
Pasivos financeiros	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
<i>Operacións financeiras</i>	3,7 (0,7%)	2,9 (0,5%)	1,7 (0,3%)	1,6 (0,2%)
Total	523,9 (100%)	549,6 (100%)	569,2 (100%)	657,1 (100%)

Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda (2024)

A distribución de ingresos analizada para as catro deputacións provinciais galegas, en termos absolutos e porcentaxe para 2022, figura na táboa 8. Igual que sucedía cos gastos, para os ingresos tamén se constata unha alta heteroxeneidade entre os catro entes provinciais. As deputacións que máis ingresan son as da Coruña (244,1 millóns) e Pontevedra (201,6 millóns), mentres que os importes para as de Ourense e Lugo supoñen moito menos (110,2 e 101,2 millóns). Respecto aos datos de 2015, o incremento do orzamento de ingresos é notable en case todas as deputacións (gráfico 2).

Táboa 8. Distribución dos ingresos por capítulos das deputacións en Galicia, millóns de euros e porcentaxe, total e por provincias (2022)

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Impostos directos	23,1 (9,5%)	5,4 (5,3%)	4,3 (3,9%)	14,1 (7%)	46,9 (7,1%)
Impostos indirectos	13,3 (5,5%)	4 (4%)	5,8 (5,3%)	13 (6,5%)	36,2 (5,5%)
Taxas, prezos públicos e outros ingresos	15,5 (6,4%)	4,2 (4,2%)	5,3 (4,8%)	14 (6,9%)	39 (5,9%)
Transferencias correntes	191,5 (78,4%)	85,9 (84,9%)	90 (81,7%)	149,8 (74,3%)	517,2 (78,7%)

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Ingresos patrimoniais	0 (0%)	0,1 (0,1%)	0,2 (0,1%)	0,2 (0,1%)	0,5 (0,1%)
<i>Operacións correntes</i>	<i>243,4 (99,7%)</i>	<i>99,7 (98,5%)</i>	<i>105,6 (95,8%)</i>	<i>191,1 (94,8%)</i>	<i>639,8 (97,4%)</i>
Alleamento de investimentos reais	0,1 (0%)	0,5 (0,5%)	0,1 (0,1%)	1 (0,5%)	1,7 (0,3%)
Transferencias de capital	0 (0%)	0,9 (0,9%)	4,3 (3,9%)	8,7 (4,3%)	14 (2,1%)
<i>Operacións de capital</i>	<i>0,1 (0,1%)</i>	<i>1,4 (1,4%)</i>	<i>4,4 (4%)</i>	<i>9,8 (4,9%)</i>	<i>15,7 (2,4%)</i>
<i>Operacións non financeiras</i>	<i>243,6 (99,8%)</i>	<i>101,1 (99,9%)</i>	<i>110 (99,8%)</i>	<i>200,9 (99,6%)</i>	<i>655,5 (99,8%)</i>
Activos financeiros	0,5 (0,2%)	0,1 (0,1%)	0,3 (0,2%)	0,7 (0,4%)	1,6 (0,2%)
Pasivos financeiros	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
<i>Operacións financeiras</i>	<i>0,5 (0,2%)</i>	<i>0,1 (0,1%)</i>	<i>0,3 (0,2%)</i>	<i>0,7 (0,4%)</i>	<i>1,6 (0,2%)</i>
Total	244,1 (100%)	101,2 (100%)	110,2 (100%)	201,6 (100%)	657,1 (100%)

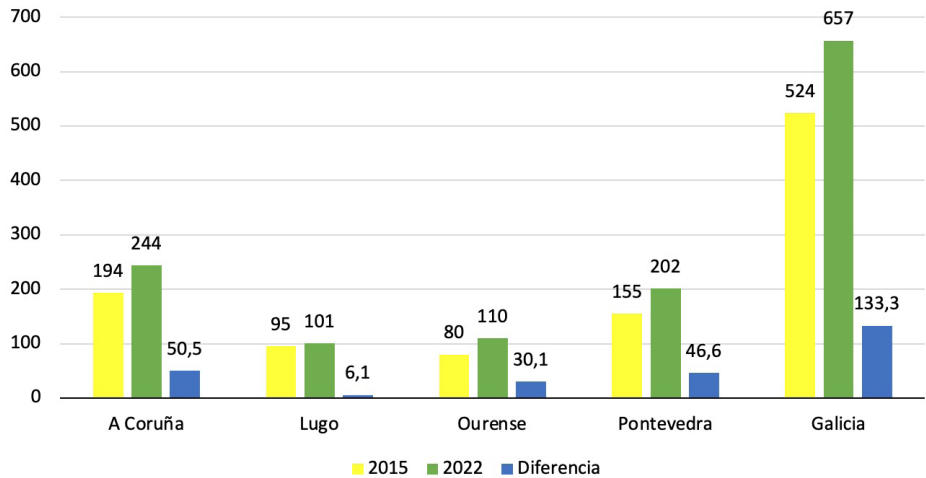
Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda (2024)

Regap



ESTUDIOS

Gráfico 2: Comparativa do orzamento de ingresos das deputacións en Galicia, en millóns de euros, total e por provincias (2015 e 2020)

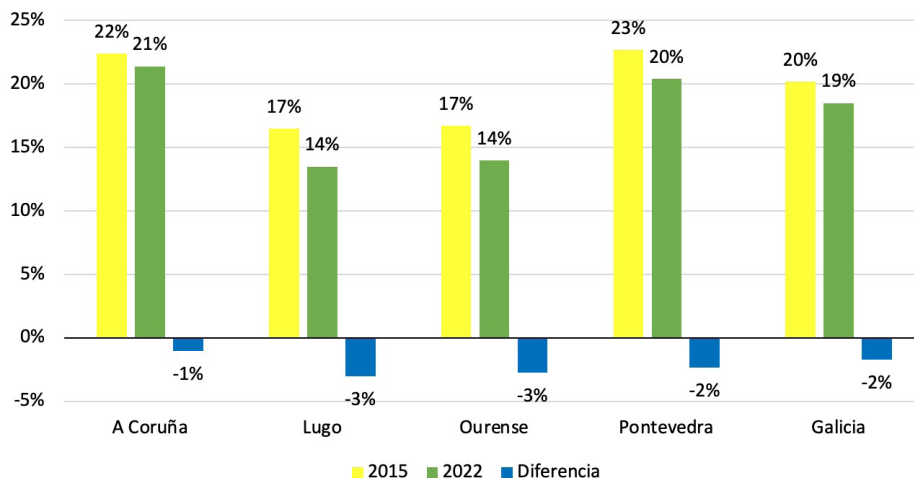


Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda (2024)

En canto á composición dos recursos, cabe sinalar algúns resultados. Así, as deputacións que presentan un menor peso da fiscalidade “propia” (capítulos 1 ao 3) son as de Lugo e Ourense, cun 13,5% e 14% de todos os ingresos, respectivamente. O contrario obsérvase nas deputacións da Coruña e Pontevedra, cun 21,4% e 20%, respectivamente. Comparando estes resultados cos obtidos en 2015, compróbase unha perda de peso da capacidade fiscal “propia” nas deputacións de Ourense e Lugo (16,7% e 16,5%, respectivamente); o contrario sucede nas da Coruña e Pontevedra, con 22,4% e 22,7%, respectivamente (gráfico 3). Este resultado é consecuencia das diferenzas de renda provincial –que reduce notablemente os ingresos percibidos por esta vía–, ao tratarse de cantidades cedidas pola participación en impostos de natureza estatal ou municipal. Isto supón unha maior dependencia das transferencias correntes¹⁴; así, na Deputación de Ourense ascenden en 2022 ao 81,7% de todos os seus ingresos (80,4% en 2015) e na de Lugo ao 84,9% en 2022 (71,5% en 2015), fronte á media galega do 78,7% e 74,2% en 2020 e 2015, respectivamente.

¹⁴ No Informe de fiscalización da Conta Xeral das Entidades Locais de Galicia do Consello de Contas para o exercicio 2021, sinalábase que, para as deputacións provinciais, a participación nos ingresos do Estado (PIE) e da comunidade autónoma (PICA), supón o 82,9% e o 1,9% do total dos seus ingresos. Ademais, constátase un incremento anual do 3,5% para o período 2018–2021, considerando as achegas pola vía de cesión de impostos e a PIE, mentres que a PICA recolle un descenso do 2,6% durante estes anos.

Gráfico 3: Comparativa do orzamento de ingresos, capítulos 1 ao 3 das deputacións en Galicia, en porcentaxe, total e por provincias (2015 e 2020)



Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda (2024)

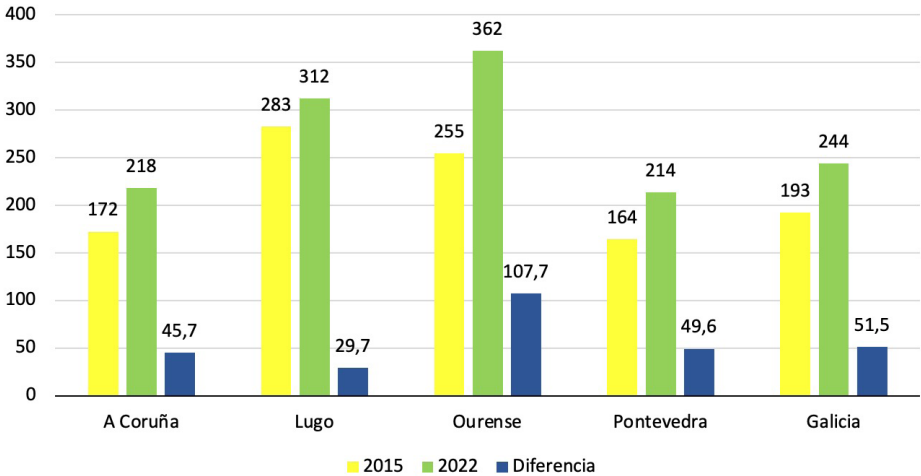
En termos globais, as deputacións con máis recursos por habitante son a de Ourense (362,2) e Lugo (312,4); as que menos, a de Pontevedra (213,8) e A Coruña (218,1). Con relación a 2015, os datos eran Lugo (283) e Ourense (255); as que menos, Pontevedra (164) e A Coruña (172), que eran as que máis orzamento xestionaban (gráfico 4).

Regap



ESTUDOS

Gráfico 4: Comparativa do orzamento de ingresos por habitante das deputacións en Galicia, en euros por habitante, total e por provincias (2015 e 2020)



Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda (2024)

A táboa 9 recolle os ingresos por habitante nos diferentes capítulos para as catro deputacións galegas. Compróbase como, en materia de imposición directa, a que máis recada por habitante é a Deputación da Coruña (20,6) e a que menos, a de Ourense (14,2), mentres que en imposición indirecta sucede o contrario (19,1 na Deputación de Ourense e 11,9 na Deputación da Coruña).

No capítulo de taxas, prezos públicos e outros ingresos, na Deputación de Ourense ingrésanse 17,4 euros por habitante, fronte aos 14,5 de media. En transferencias correntes, as deputacións de Ourense e Lugo (295,8 e 265,2 euros por habitante) destacan sobre o resto. En alleamento de investimentos reais, apenas hai diferenzas, pero si en transferencias de capital, onde a Deputación de Ourense recolle 14,2 euros por habitante fronte a ningunha cantidade na Deputación da Coruña. En operacións financeiras tampouco se observan diferenzas entre os catro entes provinciais.

Táboa 9. Distribución dos ingresos (clasificación económica) das deputacións en Galicia, en euros por habitante, total e por provincias (2022)

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Impostos directos	20,6	16,7	14,2	14,9	17,4
Impostos indirectos	11,9	12,4	19,1	13,8	13,4
Taxas, prezos públicos e outros ingresos	13,9	13,1	17,4	14,8	14,5
Transferencias correntes	171,1	265,2	295,8	158,9	192,2
Ingresos patrimoniais	0,0	0,4	0,5	0,2	0,2
<i>Operacións correntes</i>	<i>217,5</i>	<i>307,7</i>	<i>347,0</i>	<i>202,6</i>	<i>237,8</i>
Alleamento de investimentos reais	0,1	1,6	0,2	1,1	0,6
Transferencias de capital	0,0	2,8	14,2	9,3	5,2
<i>Operacións de capital</i>	<i>0,1</i>	<i>4,3</i>	<i>14,4</i>	<i>10,4</i>	<i>5,8</i>
<i>Operacións non financeiras</i>	<i>217,6</i>	<i>312,1</i>	<i>361,4</i>	<i>213,0</i>	<i>243,7</i>
Activos financeiros	0,5	0,3	0,8	0,8	0,6
Pasivos financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Operacións financeiras</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,6</i>
Total	218,1	312,4	362,2	213,8	244,2

Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda (2024)

regap



ESTUDIOS

4.3 A solvencia financeira das deputacións

Un dos requisitos que debe tratar de cumprir calquera Administración pública é que sexa solvente. O grao de solvencia ou capacidade financeira das administracións públicas cuantifícase a partir do resultado orzamentario, que é a diferenza entre os dereitos e as obrigas recoñecidos no exercicio. Con este indicador determínase a saúde

financeira a curto prazo. Este resultado axustarase segundo as obrigas financiadas co remanente de tesouraría para gastos xerais e as desviacións de financiamento do exercicio. Se o saldo resulta negativo, maniféstase a incapacidade dos dereitos recoñecidos do exercicio para atender as obrigas xeradas. Pola contra, se resulta positivo, a entidade goza de boa saúde a curto prazo.

Isto é precisamente o que se observa nas deputacións galegas (táboa 10) a partir do resultado orzamentario axustado positivo, mesmo a pesar das restricións económicas que sufriron as deputacións desde 2011. En 2015 obtivéronse 141 millóns de euros para as catro deputacións provinciais. Esta tendencia consolídase en 2022 con 217,8 millóns de euros.

O resultado orzamentario para cada unha das deputacións provinciais figura no gráfico 5. Para 2022 destaca o elevado resultado orzamentario nas deputacións de Ourense e Pontevedra, con 18,2 e 30,2 millóns de superávit, respectivamente.

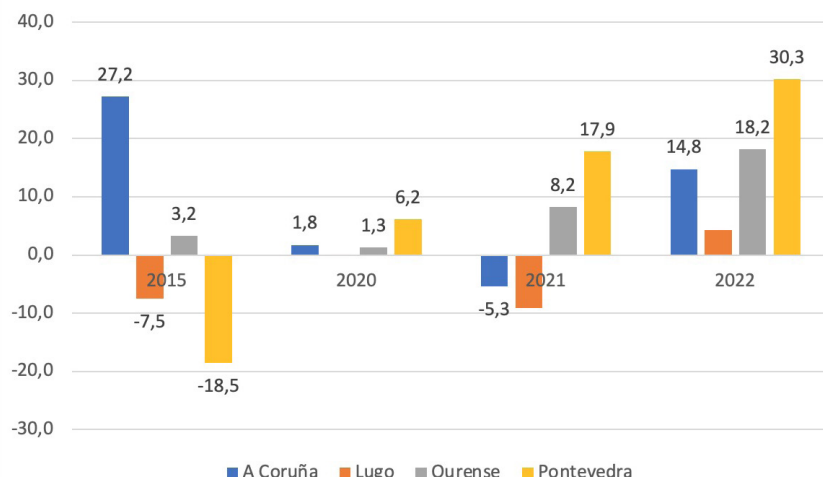
Un segundo indicador que permite realizar unha aproximación á saúde financeira das deputacións é a débeda viva. Esta defínese como a totalidade da débeda pendente que ten que pagar a deputación procedente de préstamos a longo prazo con entidades financeiras e avais. O gráfico 6 permite sinalar o exercicio de corrección que nos últimos anos se practicou desde os entes provinciais, especialmente na Coruña e Pontevedra, que partían de valores moi elevados.

Táboa 10. Resultado orzamentario do exercicio e resultado orzamentario axustado, en millóns de euros das deputacións en Galicia (2015, 2020, 2021 e 2022)

	2015	2020	2021	2022
Resultado orzamentario do exercicio	4,4	9,3	11,7	67,5
Créditos gastados financiados con remanente de tesouraría para gastos xerais	137,5	175,9	177,1	156,2
Desviacións de financiamento negativas do exercicio	11,4	8,4	9,5	7,2
Desviacións de financiamento positivas do exercicio	12,4	3,0	3,8	13,1
Resultado orzamentario axustado	140,9	190,6	194,5	217,8

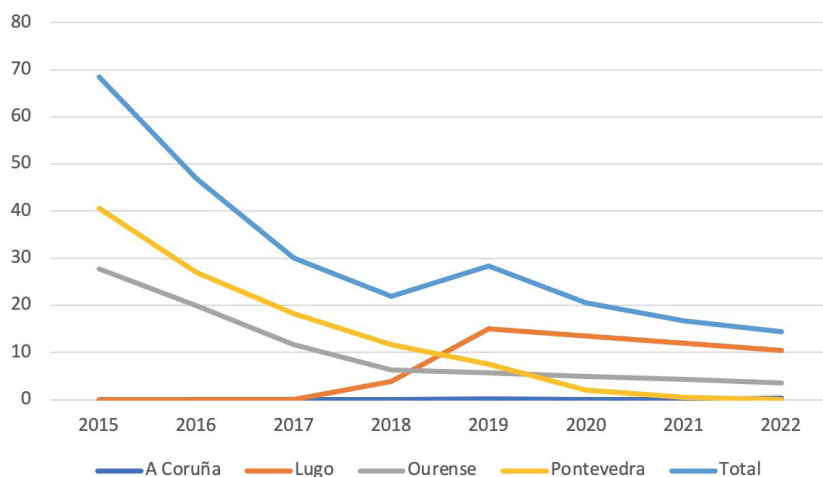
Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda (2024)

Gráfico 5. Superávit/Déficit (resultado orzamentario do exercicio) en millóns de euros das deputacións en Galicia, por provincias (2015, 2020, 2021 e 2022)



Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda (2024)

Gráfico 6. Débeda viva en millóns de euros das deputacións en Galicia, total e por provincias (2015-2022)



Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda (2024)

A pesar destes bos resultados, é necesario seguir mellorando nalgúns indicadores orzamentarios e financeiros (Consello de Contas de Galicia, 2023)¹⁵. Como exemplo, pódese citar o grao de execución do orzamento de ingresos –que recolle

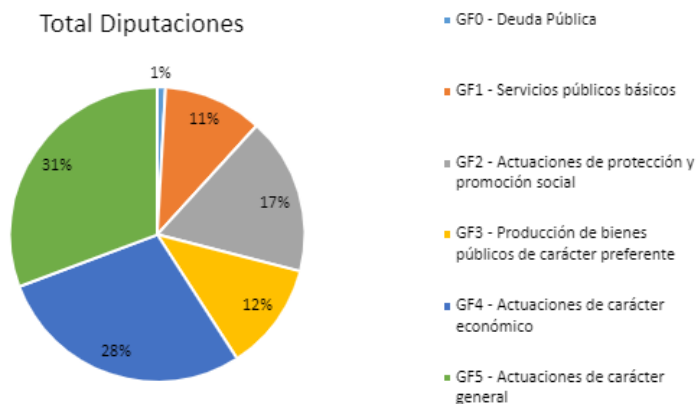
¹⁵ Informe de fiscalización da Conta Xeral das Entidades Locais de Galicia, exercicio 2021 do Consello de Contas de Galicia.

unha diminución desde 2018 ata chegar ao 49,7% en 2021– ou a autonomía fiscal, que se reduce ao 18,8%. Finalmente, sería necesario reducir o índice de debedores de dubidoso cobramento, que ascendeu ao 7% en 2021, cando en 2018 era do 5,1%. Ademais, as deputacións galegas rexistran un ingreso por habitante que supón o 79,3% da media española e un gasto por residente que é o 79,9% da dita media¹⁶. En consecuencia, aínda queda moito por facer para mellorar a xestión económica dos entes provinciais.

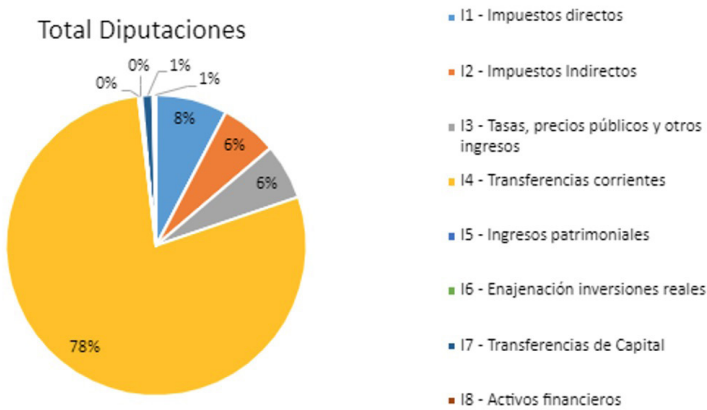
5 O perfil das deputacións galegas desde a perspectiva dos gastos e os ingresos

Resulta conveniente coñecer o “perfil” das deputacións provinciais desde a perspectiva do gasto e dos ingresos para saber as preferencias na utilización dos recursos e o tipo de financiamento para cumprir cos gastos. Para iso, considérase a media dos tres últimos anos (2020-2022) dos orzamentos de gastos (clasificación funcional) e dos ingresos liquidados (clasificación económica). O gráfico 7 realiza a análise agregada das catro deputacións provinciais para os gastos e ingresos. O gráfico 8 fai este exercicio para o gasto de forma diferenciada para cada deputación provincial. O gráfico 9 reproduce a análise para os ingresos.

Gráfico 7. Distribución porcentual dos gastos (clasificación funcional) e dos ingresos (clasificación económica) das deputacións en Galicia (2020-2022)

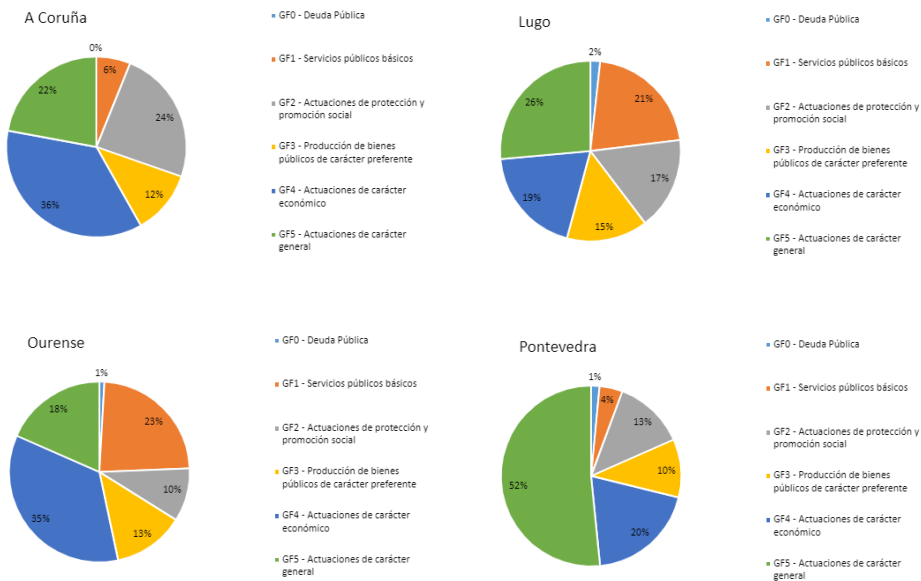


¹⁶ Con relación ao ingreso por habitante, as deputacións provinciais da Comunidade de Estremadura recollen un índice do 150,7% respecto á media nacional, sendo as deputacións provinciais de Galicia as que pechan esta clasificación. En canto ao gasto por habitante, son as deputacións provinciais de Castela e León (138,8%) as que encabezan este *ranking*, que novamente pechan as deputacións de Galicia.



Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda (2024)

Gráfico 8. Distribución porcentual dos gastos (clasificación funcional) das deputacións en Galicia, por provincias (2020-2022)



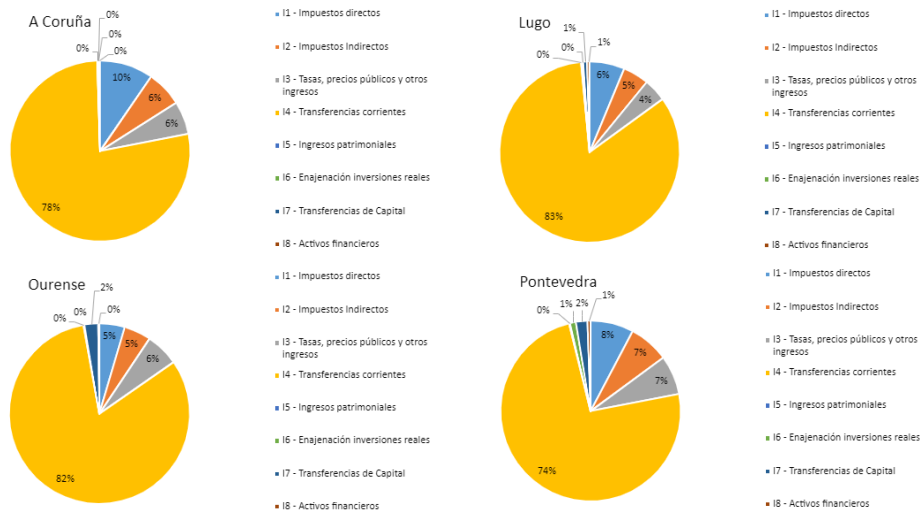
Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda (2024)

Regap



ESTUDIOS

Gráfico 9. Distribución porcentual dos ingresos (clasificación económica) das deputacións en Galicia, por provincias (2020-2022)



Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda (2024)

Atendendo ao exercicio precedente, a táboa 11 resume o “perfil agregado” das catro deputacións provinciais e o “perfil individualizado” de cada unha delas. En termos agregados, constátase a importante porcentaxe de gasto destinada a actuacións de carácter xeral –case un terzo do total– para financiar gastos de funcionamento; en segundo lugar, o tamén elevado peso do gasto en actuacións de carácter económico, o que permite sinalar o seu papel como axente dinamizador; en terceiro lugar, a importancia en actuacións que buscan o benestar complementario, destinado a financiar partidas orientadas á protección e promoción social; e, finalmente, menores porcentaxes para financiar servizos públicos básicos e produción de bens públicos de carácter preferente, isto é, un reducido esforzo por garantir o benestar básico e a súa actividade como axente produtor.

Polo que respecta ás preferencias de gasto da Deputación da Coruña, esta caracterízase por dedicar unha parte moi relevante do seu orzamento a actuacións de carácter económico (36% do seu orzamento), que posibilitan desenvolver o potencial dos distintos sectores da actividade económica, gastos en infraestruturas básicas e de transportes; infraestruturas agrarias e comunicacións; investigación, podendo caracterizarse cun perfil de “axente dinamizador”. Tamén destaca a orientación do seu gasto cara a actuacións de protección e promoción social, o que se coñece como “benestar complementario”: atencións de carácter benéfico–asistencial; atencións a grupos con necesidades especiais, como xente nova, maiores, persoas con discapacidade e terceira idade, e medidas de fomento do emprego.

Con relación á Deputación de Lugo, obsérvase unha maior preferencia do gasto cara a actuacións de servizos públicos básicos (21% do seu orzamento), podendo

categorizarse como “benestar básico”, centrado en catro políticas: seguridade e mobilidade cidadá, vivenda e urbanismo, benestar comunitario e medio ambiente.

A Deputación de Ourense tamén destina unha parte importante do seu orzamento (23%) a servizos públicos básicos (“benestar básico”) e realiza un esforzo relativamente maior (35%) en actuacións de carácter económico (“axente dinamizador”).

Finalmente, na Deputación de Pontevedra destaca a porcentaxe de gasto destinada a actuacións de carácter xeral (53% do orzamento), como o exercicio de funcións de goberno ou de apoio administrativo e de soporte lóxico e técnico a toda a organización (“gastos de funcionamento”). Ademais, maniféstase unha maior intensidade do gasto destinado a actuacións de carácter económico (“axente dinamizador”).

Táboa 11: Perfil do gasto das deputacións provinciais (2020-2022)

Deputación	Perfil
Total	Significativa porcentaxe para actuacións de carácter xeral (31%), destinada a gastos de funcionamento Moi reducido peso para financiar a débeda pública (1%) Elevado peso do gasto en actuacións de carácter económico (28%), o que confire un importante papel como axente dinamizador Significativa importancia (17%) en actuacións de protección e promoción social, garantindo o seu papel como entidades que buscan o benestar complementario Menor intensidade no gasto destinado a financiar servizos públicos básicos (11%) e produción de bens públicos de carácter preferente (12%). En consecuencia, detéctase un menor esforzo para garantir o benestar básico e como axente produtor
A Coruña	Menor peso respecto á media das actuacións de carácter xeral (22%). En consecuencia, a proporción destinada aos gastos de funcionamento do ente provincial resulta máis reducida para os gastos de funcionamento Grande importancia das actuacións de carácter económico (36%), o que permite sinalar a súa orientación como entidade que busca a dinamización económica Maior intensidade respecto á media nas actuacións de protección e promoción social (24%), cunha clara orientación a mellorar o benestar complementario Menor peso do gasto para servizos públicos básicos (benestar básico) Inexistencia de gasto para financiar a débeda

Regap



ESTUDOS

Deputación	Perfil
Lugo	Maior importancia relativa respecto á media do gasto para servizos públicos básicos (21%) Menor peso das actuacións de carácter económico respecto á media (19%), o que supón unha menor intensidade da función como axente dinamizador Menor intensidade relativa do gasto destinado ao funcionamento da institución provincial (26%)
Ourense	Maior importancia relativa para a área de gasto de servizos públicos básicos (23%) Menor peso relativo para o gasto centrado en benestar complementario (10%) Maior intensidade (35%) de gasto en actuacións de carácter económico para incrementar a intensidade como axente dinamizador Menor intensidade do gasto para actuacións de carácter xeral destinado ao gasto en funcionamento
Pontevedra	Forte intensidade do gasto destinado a actuacións de carácter xeral (gastos de funcionamento) que representan o 52% do orzamento Maior peso relativo do gasto destinado a actuacións de carácter económico (20%) Menor intensidade do gasto destinado a actuacións de protección e promoción social, reducindo o seu papel en programas de benestar complementario Reducida importancia do gasto en servizos públicos básicos (4%)

Fonte: Elaboración propia

A táboa 12 realiza o mesmo exercicio desde a perspectiva dos ingresos. Polo que respecta ao agregado das catro deputacións provinciais, resulta evidente a forte dependencia das transferencias correntes, posto que o 78% do financiamento dos entes provinciais procede desta vía. En segundo lugar, destacarían os ingresos procedentes da imposición directa, aínda que só ascenden ao 8% do total, moi seguidos dos recursos obtidos pola vía indirecta, co 6%, e os recursos procedentes das taxas, prezos públicos e outros ingresos, tamén co 6%. Finalmente, conségtase unha presenza mínima do financiamento pola vía dos ingresos patrimoniais e alleamento de investimentos reais e dos ingresos por transferencias de capital e activos financeiros.

Realizando un exercicio comparativo entre os catro entes provinciais, é evidente que a Deputación de Pontevedra (74%) presenta unha dependencia das transferencias correntes menor que a media, especialmente coa Deputación da Coruña (78%), situación contraria á que se observa nas deputacións de Ourense e Lugo, cun peso moito maior que a media (82% e 83% respectivamente). En canto aos ingresos de procedencia “fiscal”, o peso da imposición directa é maior na Deputación da Coruña (10%) e menor nas deputacións de Lugo (6%) e Ourense (5%). Nas deputacións de

Ourense e Pontevedra, a vía de ingresos por transferencia do capital ascende a un 2% do seu orzamento, algo que non se obtén nin na Deputación da Coruña nin na de Lugo. En consecuencia, resulta evidente unha clara heteroxeneidade en materia de gasto das deputacións provinciais en Galicia. Un exercicio interesante para futuros traballos sería tratar de explicar os motivos desta diferente tipoloxía, tanto para os ingresos como para os gastos.

Táboa 12: Perfil dos ingresos das deputacións provinciais (2020-2022)

Deputación	Perfil
Total	Forte dependencia das transferencias correntes. O 78% dos ingresos dos entes provinciais dependen desta vía de financiamento Os ingresos procedentes dos impostos directos supoñen o 8% do orzamento Pola vía dos impostos indirectos, as deputacións provinciais obteñen o 6% dos seus ingresos, a mesma porcentaxe que a xerada por taxas, prezos públicos e outros ingresos Mínima presenza do financiamento pola vía dos ingresos patrimoniais e alleamento de investimentos reais Importancia moi reducida dos ingresos por transferencias de capital e activos financeiros
A Coruña	Idéntica dependencia das transferencias correntes que con relación á media Maior importancia do financiamento pola vía dos impostos directos (10% dos ingresos) Mínima presenza do financiamento pola vía dos ingresos patrimoniais e alleamento de investimentos reais, ingresos por transferencias de capital e activos financeiros
Lugo	Maior peso relativo respecto á media das transferencias correntes (83% do orzamento) Menor intensidade respecto á media do financiamento pola vía de impostos directos, indirectos e taxas, prezos públicos e outros ingresos
Ourense	Maior intensidade respecto á media das transferencias correntes (82% do orzamento) Menor peso relativo do financiamento pola vía de impostos directos (5%) respecto á media Similar importancia pola vía de impostos indirectos (5%) e taxas, prezos públicos e outros ingresos (5%) que a media Maior intensidade pola vía de ingresos por transferencias de capital (2%) respecto á media

Regap



ESTUDOS

Pontevedra	Menor dependencia respecto á media do financiamento vía transferencias (74%) Igual relevancia dos impostos directos (8%) respecto á media Lixeira maior intensidade pola vía de impostos indirectos (7%) e taxas, prezos públicos e outros ingresos (7%) con relación á media Maior intensidade da vía de ingresos por transferencias de capital (2%) con relación á media
-------------------	---

Fonte: Elaboración propia

6 Conclusións

A estrutura e, especialmente, o reducido tamaño da planta local en Galicia implica un alto grao de complexidade, argumento que adoita empregarse para xustificar as deputacións. Galicia conta con 314 concellos, un número elevado se temos en conta a dimensión territorial e a poboación residente; isto dificulta que as entidades locais de pouca poboación, moitas delas no medio rural cunha alta dispersión poboacional e niveis reducidos de renda e riqueza, non poidan captar recursos, senón mesmo a súa utilización de xeito eficiente e equitativo.

As deputacións provinciais están chamadas a desempeñar un importante labor de coordinación intermunicipal, en especial para os concellos con escasa capacidade de xestión e pouca poboación, que adoitan estar situados en ámbitos rurais. Os xestores provinciais deben dotar as deputacións de maior operatividade e centrarse en todas as actividades que xustifican a súa existencia.

Este enfoque é relativamente sinxelo e baséase en seguir a normativa que regula as competencias dos entes provinciais. A principal función das deputacións provinciais é a coordinación e integración dos servizos. Os entes locais prestan unha especial colaboración cos concellos na xestión municipal, en especial nos de menos de 20.000 habitantes. A LRSAL reforzou as deputacións provinciais, posto que son as responsables de vixiar o cumprimento dalgúns dos servizos públicos básicos para a cidadanía. Isto pode chegar a afectar a 291 municipios en Galicia (92,7% do total), sendo especialmente relevante para os municipios de menos de 5.000 habitantes (64,5%), onde reside o 15,3% da poboación.

As deputacións provinciais presentan unha maior capacidade para asegurar os seus ingresos que o resto das entidades locais. A diferenza dos concellos, o groso do seu financiamento está asegurado, ao ser transferencias doutra Administración superior. Non obstante, isto tradúcese en que a súa autonomía tributaria é moi limitada, dado que carecen de impostos propios e tampouco teñen impostos cedidos. Iso supón unha importante dependencia económica das transferencias correntes, en especial a través da participación nos ingresos do Estado. Igual que sucede cos concellos, os criterios de repartición destas dotacións entre os entes provinciais priorizan o número de habitantes, polo que, a medida que se reduce o número de habitantes, as dotacións serán menores.

As catro deputacións provinciais galegas teñen un endebedamento moi baixo. En consecuencia, son entidades financeiramente saneadas, grazas ao seu notable axuste nos seus niveis de endebedamento, un resultado moi positivo e un claro indicador da súa mellor disposición económica para axudar na xestión de servizos á cidadanía, sobre todo nos municipios con pouca poboación, moi dispersa e nun ámbito rural.

Púdose constatar que non existe un único patrón con relación á tipoloxía do gasto e ao peso do financiamento. Sen dúbida, hai factores políticos, demográficos e económicos que están detrás desta realidade e que se deberan ter presentes no momento en que se aborden futuras liñas de reforma no funcionamento dos entes provinciais. Resulta necesario realizar un estudo destes condicionantes para entender a xestión económica, tanto desde a óptica dos gastos como dos ingresos, dos entes provinciais.

Finalmente, debemos volver sinalar que, a pesar destes bos resultados, e tal como recolle o Consello de Contas de Galicia, é necesario seguir mellorando nalgúns indicadores orzamentarios e financeiros das deputacións provinciais.

7 Bibliografía

- Carbonell Porras, E., “Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional contra la despoblación”, *Cuadernos de Derecho Laboral*, 56, 2021, pp. 84-116. https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2021/QDL56/QDL56_03_Carbonell.pdf
- Consello de Contas de Galicia, *Informe de fiscalización de la Cuenta General de las Entidades Locales de Galicia, ejercicio 2021 del Consello de Contas de Galicia*, 2023. https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/documents/2023/1702022-02_D_Informe_Conta_Xeral_Entidades_Locais_2021_C.pdf
- Cofrades Aquilué, L., “El papel de las diputaciones provinciales en la reforma local pendiente: especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 57, 2021, pp. 72-118. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8147957>
- Farfán Pérez, J.M., “El papel de las diputaciones y mancomunidades en la administración local española”, *Papeles de Economía Española*, 92, 2002, pp. 68-81. https://www.funcas.es/wpcontent/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/092arto7.pdf
- Instituto Gallego de Estadística, IGE, *Banco de datos municipal*. 2024. https://www.ige.gal/igebdt/esq.jsp?paxina=002003003&ruta=index_bdtm.jsp&idioma=es
- Real Decreto LeXislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei reguladora das facendas locais. *Boletín Oficial del Estado*, número 59, do 9 de marzo de 2004. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>
- Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local (LRSAL). *Boletín Oficial del Estado* número 312, de 30 de decembro de 2013. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13756>

Regap



ESTUDIOS

LeI 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (LBRL). *Boletín Oficial del Estado* número 80, do 23 de abril de 1985. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

Ministerio de Facenda, Central de Información Económico-Financeira das Administracións Públicas. 2024,

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx>

Orde EHA/3565/2008, do 3 de decembro, pola que se aproba a estrutura dos orzamentos das entidades locais. *Boletín Oficial del Estado* número 297, do 10 de decembro de 2008. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-19916>

PWC-IE Business School, *Encuesta-Reforma de la Administración Local. El papel de las Diputaciones, Cabildos y Consejos insulares en los servicios públicos municipales. Presente y futuro de la participación de los Gobiernos Locales Intermedios en la prestación, organización y financiación de los servicios de competencia municipal*. 2013, <https://www.pwc.es/es/publicaciones/sector-publico/assets/encuesta-diputaciones-cabildos-consejos-insulares.pdf>

Romera Jiménez, O., “El funcionamiento de las diputaciones provinciales en nuestro modelo territorial”. *Cuadernos de Derecho Local*, 41, 2016, pp. 255-325. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1725/12_ROMERA_P255_324_QDL_41.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Salvador Crespo, M., “Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Cuadernos de Derecho Local*, 34, 2014, pp. 126-144. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1531/10_CRESPO_P126_144_QDL_34.pdf

Tajadura Tejada, J., “El futuro de las provincias y las diputaciones provinciales ante una reforma de la constitución territorial”. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 2019, pp. 229-256.

<https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/24409/19226>

Vaquero (2024).