



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 68_julio-diciembre 2024 | pp. 251-282
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



ESTUDIOS

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

¹ Agradezco la ayuda de Alejandro Domínguez Lamela, ayudante de investigación de GEN para la recopilación y tratamiento de la información empleada en esta investigación. Una versión preliminar de este trabajo circuló como nota del Observatorio Red Localis (www.redlocalis.com).

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

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: Diputacións provinciais; políticas de gasto, ingresos públicos; situación presupuestaria y financiera; entidades locais.

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 El papel de las diputaciones provinciales en España. 3 Un repaso a la literatura en el campo presupuestario y financiero de las diputaciones provinciales. 4 El comportamiento en términos de gasto e ingreso de las diputaciones en Galicia. 4.1 Los presupuestos de las diputaciones. 4.2 Las fuentes de ingresos de las diputaciones. 4.3 La solvencia financiera de las diputaciones. 5 El perfil de las diputaciones gallegas desde la perspectiva de los gastos y los ingresos. 6 Conclusiones. 7 Bibliografía.

1 Introducción

Las diputaciones provinciales se configuran como entidades que, si bien administrativamente se encuentran en el nivel local –junto a los ayuntamientos, mancomunidades de municipios y entidades locales menores–, en la práctica se sitúan y actúan en un espacio intermedio entre los ayuntamientos y las comunidades autónomas (CC. AA.). Debido al reducido tamaño de la planta local, en no pocas ocasiones las diputaciones desempeñan un papel muy destacado en la Administración local, ayudando a otros entes locales que acuden a ellas para poder prestar determinados servicios a la ciudadanía.

Sin embargo, y aunque las diputaciones provinciales desempeñan un importante papel en el mundo local, no abundan los estudios que analicen su comportamiento en materia presupuestaria y financiera. Galicia no es ajena a esta realidad. Por ese motivo, el objetivo de esta contribución es poner en valor el importante papel de las entidades provinciales desde esta perspectiva.

Para realizar este análisis, tras esta introducción, se describe el papel de las diputaciones provinciales en España. En el tercer apartado, se realiza un repaso a la literatura. A continuación, se aborda el análisis de las diputaciones desde una triple perspectiva: ingresos, gastos y endeudamiento. El quinto apartado posibilita un ejercicio comparativo para construir el perfil de cada entidad provincial basándose en los tipos de gastos e ingresos que gestiona. Finaliza el estudio con una serie de conclusiones.

2 El papel de las diputaciones provinciales en España

Las diputaciones provinciales juegan un papel muy destacado en el ámbito de la Administración local en España. En el artículo 31 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases de régimen local (LBRL), se establece que la provincia es una entidad local conformada por la agrupación de ayuntamientos con personalidad jurídica propia y plena capacidad para mantener sus fines.

Las competencias provinciales se amplían en el artículo 36 de la LBRL. Estas incluyen la coordinación de los servicios municipales para asegurar su prestación integral y adecuada, así como la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los ayuntamientos. Asimismo, se les asigna la responsabilidad de proveer servicios públicos de carácter supramunicipal y supracomarcal y fomentar y administrar los intereses provinciales.

Este amplio conjunto de competencias ha sido fortalecido tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), que refuerza la posición y función de las diputaciones provinciales. Tras esta última reforma, los entes provinciales podrán coordinar una amplia cartera de servicios en los municipios de menos de 20.000 habitantes: recogida y tratamiento de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, evacuación y tratamiento de aguas residuales, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público, a través de diversas formas de gestión².

Lo anterior presenta una especial relevancia si se considera el tamaño de la planta local municipal en Galicia. Atendiendo al número de ayuntamientos, se puede comprobar el elevado potencial de afectación de las diputaciones. En Galicia hay 119 municipios de hasta 2.000 habitantes, 83 tienen entre 2.001 y 5.000 habitantes, 56 entre 5.001 y 10.000 habitantes y 32 entre 10.001 y 20.000 habitantes. En consecuencia, hay 290 ayuntamientos (92,7% en toda Galicia) que son potencialmente beneficiarios de la actividad de las diputaciones (tabla 1).

Considerando únicamente el tramo de hasta 5.000 habitantes –que suelen ser los ayuntamientos que más precisan de la ayuda provincial–, el porcentaje sería del 64,5%. Esta labor es especialmente importante para las diputaciones de Ourense y

² Esta podrá ser prestada directamente por la diputación o bien en gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas.

Lugo, ya que en estas dos provincias el citado porcentaje sería del 89,1% y el 82,1%, respectivamente.

Tabla 1: Número de ayuntamientos por tramo poblacional del municipio y porcentaje respecto al total provincial (2023)

Tramo de población (habitantes)	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Hasta 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%)
Más 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%)

Fuente: Instituto Gallego de Estadística, IGE (2024) y Vaquero (2024)

La tabla 2 resume la distribución del número de habitantes por tramo poblacional del municipio, comprobándose cómo 25.500 personas residen en municipios de hasta 1.000 habitantes –especialmente en la provincia de Ourense (18.089) y Lugo (6.708)– y que 118.040 personas habitan en municipios de entre 1.001 y 2.000 habitantes –59.581 y 29.180 en Ourense y Lugo, respectivamente–. Además, en el estrato de 2.001 a 5.000 habitantes se contabilizan 266.125 residentes; en el de 5.001 a 10.000, 383.740; y en el de 10.001 a 20.000 habitantes, 455.552. Por lo tanto, el 46,3% de la población de Galicia podría beneficiarse de alguna actividad realizada por la diputación provincial correspondiente. De nuevo, este resultado es especialmente relevante en las provincias de Ourense y Lugo (65,8% y 69,7% de la población, respectivamente). Considerando el umbral de los 5.000 habitantes, el porcentaje de población sería del 15,2% de toda Galicia, sobre todo en las provincias de Ourense y Lugo (37,6% y 34,6%, respectivamente).

Tabla 2: Número de habitantes por tramo poblacional del municipio y porcentaje respecto al total provincial (2023)

Tramo de población (habitantes)	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Hasta 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%)
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%)
Más 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%)

Fuente: Instituto Gallego de Estadística, IGE (2024) y Vaquero (2024)

Regap



ESTUDIOS

3 Un repaso a la literatura en el campo presupuestario y financiero de las diputaciones provinciales

La mayoría de los estudios que analizan el papel de las diputaciones provinciales son de naturaleza jurídica –especialmente desde la óptica administrativista–, centrados en las competencias de los entes provinciales. Entre alguno de los más recientes –a nivel nacional–, se pueden citar los trabajos de Tajadura³, Cofrades⁴ y Carbonell⁵.

También abundan las investigaciones desde la perspectiva de la ciencia política, que analizan el papel de los entes provinciales en un marco tan descentralizado

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.

como el español, donde las CC.AA. han tenido un especial protagonismo. Incluso este debate ha superado la perspectiva académica y ha llegado al terreno político, donde, en función de la ideología, la valoración de la utilidad de las diputaciones es diametralmente opuesta. Sin embargo, la perspectiva presupuestaria y financiera ha tenido un tratamiento mucho menor, de ahí la necesidad de contar con este ejercicio.

Desde la perspectiva económica, las valoraciones de las diputaciones provinciales son también heterogéneas. Un primer planteamiento aboga por su supresión, basándose en el ahorro que podría suponer o en la escasa claridad de sus competencias propias, llegando incluso a apuntar la existencia de duplicidades con otras administraciones. Una alternativa opuesta sería la que defiende su papel para garantizar los servicios mínimos a los pequeños municipios y, con ello, mejorar la vertebración territorial, además de prestar un servicio de forma más eficiente.

La respuesta del legislador sobre el papel de las diputaciones ha sido muy clara. La última gran reforma del mundo local, a través de la LRSAL, no ha quitado importancia a las entidades provinciales, sino que incluso las ha hecho merecedoras de más competencias⁶. Con la LRSAL, estos entes han salido reforzados por las nuevas funciones de supervisión y coordinación de los municipios de menos de 20.000 habitantes. Por lo tanto, y mientras no haya más cambios relevantes a nivel local, las diputaciones seguirán contando (y mucho) en el mapa local.

La relación entre las diputaciones provinciales y los ayuntamientos en lo relativo a la prestación de servicios es una cuestión muy poco evaluada. Uno de los escasos estudios es el Informe del Centro de Innovación del Sector Público de PWC-IE Business School⁷. En este trabajo se señala cómo las diputaciones se han caracterizado por una actividad escasamente intervencionista, centrando su papel como agentes financiadores de servicios de coste elevado, sobre todo en ayuntamientos con problemas financieros. La única excepción son los servicios de alto componente medioambiental, como el servicio de abastecimiento de aguas, tratamiento y recogida de residuos; la realización de actividades deportivas y culturales; servicios de asistencia social; la Administración electrónica; apoyo y asesoramiento contable y asistencia técnica para la realización de obras y en materia urbanística; y, finalmente, la gestión recaudatoria y tributaria.

Un segundo estudio, centrado en el funcionamiento de las diputaciones provinciales a nivel territorial a partir de la clasificación funcional del presupuesto entre 2010-2014 es el de Romera⁸, donde se destaca el elevado nivel de saneamiento financiero y el bajo nivel de endeudamiento de los entes provinciales.

Los estudios que complementan la visión del gasto con la de ingreso suelen señalar la ausencia en materia de corresponsabilidad fiscal de las diputaciones provinciales.

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.

Desde la óptica tributaria, las diputaciones provinciales solo llegan a establecer un recargo sobre la cuota mínima municipal, hasta un máximo del 40% sobre el impuesto sobre actividades económicas (IAE). Teniendo en cuenta que el IAE apenas supone el 3,2% del total de ingresos no financieros de los ayuntamientos, el grado de corresponsabilidad fiscal de los entes provinciales es muy pequeño. Además, no parece existir una conciencia clara por parte de la ciudadanía de para qué se aplica y para qué sirve este recargo sobre el IAE⁹.

El análisis que se presenta en este artículo pretende profundizar en el estudio de los gastos, ingresos y solvencia financiera de las diputaciones provinciales en Galicia. Para realizar este ejercicio, se ha utilizado la información del Ministerio de Hacienda, concretamente las liquidaciones de ingresos (derechos reconocidos netos) y gastos (obligaciones reconocidas netas). Estos registros están disponibles en la Central de Información Económico-Financiera de las Administraciones Públicas¹⁰.

Además, para la construcción de la información estadística, se ha considerado la clasificación funcional del presupuesto de gastos, que permite conocer la finalidad de los créditos presupuestarios y los objetivos perseguidos¹¹. La serie utilizada comprende una secuencia de años (2015, 2020, 2021 y 2022), lo que ha posibilitado un espacio temporal lo suficientemente amplio como para obtener resultados consistentes.

Regap



ESTUDIOS

4 El comportamiento en términos de gasto e ingreso de las diputaciones en Galicia¹²

4.1 Los presupuestos de las diputaciones

La evolución del gasto global y por capítulos para las cuatro diputaciones provinciales gallegas figura en la tabla 3. A partir de la información recogida, resulta evidente el ajuste presupuestario en 2015 –debido a las restricciones presupuestarias de la LRSAL–, situándose su importe en los 472,6 millones de euros. Con la mejora de la situación económica tras el fin de la Gran Recesión y la relajación de las exigencias presupuestarias como consecuencia de la pandemia, en 2020 se observa un notable incremento hasta alcanzar los 522,8 millones, una tendencia que se consolida en 2022, al alcanzar los 579,1 millones de euros.

Atendiendo a la clasificación económica del presupuesto, se comprueba que en 2022 es el capítulo de personal el que recoge una mayor importancia, con 154,6 millones de euros (26,2% del presupuesto total), experimentando un destacado aumento desde 2015. Le sigue, por orden de importancia, el capítulo de transferencias

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.

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

¹¹ Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

¹² En Vaquero (2024) se abordan con detalle estas cuestiones.

corrientes, con 143,8 millones de euros (24,4%), con un ligero aumento desde 2015. Posteriormente, figuraría el gasto en bienes corrientes y de servicios, con 103,7 millones, que también muestra cierto aumento significativo desde 2015. En términos agregados, el volumen de las operaciones corrientes pasa de los 279,4 millones en 2015 a los 403,6 millones en 2022, con un ligero aumento en la proporción anual del gasto: del 65,7% al 68,5% entre 2015 y 2022.

Con relación a las operaciones de capital, las cifras presentadas señalan la importante reducción del gasto en inversiones reales, que pasan de los 99,4 millones en 2015 a los 65,6 en 2022, una caída desde el 19,1% al 11,1% en relación con el presupuesto global. La dotación en transferencias de capital pasa de los 93,9 millones en 2015 a los 110 millones en 2022, aunque sin aumentar su peso relativo. En los últimos años también resulta evidente una menor dependencia de las operaciones crediticias –debido a la mejor situación económica de las diputaciones, que evitan en gran medida acudir al crédito para financiarse–, al pasar de los 46,8 millones en 2015 a los 10,5 millones en 2022.

Para completar el análisis presupuestario, resulta conveniente estudiar en qué gastan las diputaciones provinciales (tabla 4). A partir de la información recogida, se constata que para 2022 son las actuaciones de carácter económico las que registran la mayor dotación, con algo más de 184 millones de euros (31,3% del total de presupuesto liquidado); dentro de este bloque, destacan las dotaciones para infraestructuras (147,5 millones de euros).

Una cantidad muy similar se destina a actuaciones de carácter general (180,4 millones) en 2022. Los mayores importes tienen como objetivo realizar transferencias a otras administraciones públicas (70,5 millones) y financiar los servicios de carácter general (57,8 millones). Como tercera gran política de gasto se sitúan las actuaciones de protección y promoción social (96,4 millones), especialmente el gasto en servicios y promoción sociales. Con una menor dotación estaría el gasto en producción de bienes públicos de carácter preferente (69,5 millones) y servicios públicos básicos (55,4 millones). Finalmente, el importe destinado a pagar la deuda se ha venido reduciendo en los últimos años (3,2 millones en 2022), una cantidad muy inferior a la destinada en 2015 (40,3 millones).

En consecuencia y considerando el porcentaje que representan las diferentes políticas, destacan por importancia, en 2022, las actuaciones económicas (31,3%), especialmente en infraestructuras (25%); actuaciones de protección y promoción social (16,3%), sobre todo en servicios y promoción sociales (9,1%); transferencias a otras administraciones públicas (11,9%); producción de bienes públicos preferentes (11,8%), especialmente en cultura (6,2%), deporte (2,7%) y educación (2,1%); servicios de carácter general (9,8%) y servicios públicos básicos (9,4%).

Ahora bien, el patrón de comportamiento de las preferencias de gasto no es el mismo a nivel provincial. Esto puede deberse no solo a las propias características del municipalismo –por ejemplo, la mayor o menor dependencia de los ayuntamientos de las diputaciones debido al tamaño de la planta local– en cada provincia, sino también a que las dotaciones económicas no son las mismas. Las diputaciones de Ourense y

Lugo gestionan, en 2022, 92 y 97 millones de euros, respectivamente, frente a los 229 millones de A Coruña y los 171 millones de Pontevedra. O, dicho de otra forma, las dos primeras provincias gestionan el 40% del presupuesto de la Diputación de A Coruña y el 54% del presupuesto de la Diputación de Pontevedra. Sin duda, estas importantes diferencias se deben a que la población residente en las provincias de Ourense y Lugo es mucho menor que en las de A Coruña y Pontevedra. Esto implica menos ingresos, puesto que los habitantes determinan la mayor parte de las transferencias recibidas desde el Estado, algo parecido a lo que sucede con los ingresos que obtienen los ayuntamientos por esta misma vía. Algo similar se puede señalar para las contribuciones que reciben desde la Xunta de Galicia.

La Diputación de Ourense es la que mayor porcentaje dedica de su presupuesto al capítulo de personal, el 35,2%, frente al 26,2% de media. El gasto corriente en bienes y servicios en la Diputación de Lugo (22,8%) y Ourense (20,8%) prácticamente duplica el porcentaje que destina la Diputación de A Coruña (12,6%). Precisamente en esta última se observa una clara apuesta por las transferencias corrientes (35%), frente a la Diputación de Ourense (16,8%). En inversiones reales, la que menor proporción destina es la Diputación de Lugo (9,1%), frente a la de Ourense (13,4%). En transferencias de capital, la horquilla oscila entre el 11,2% de la Diputación de Ourense y el 24,7% de la Diputación de Pontevedra (tabla 5).

Tabla 3. Gasto de las diputaciones en Galicia (clasificación económica), en millones de euros y porcentaje respecto al total (2015, 2020, 2021 y 2022)

	2015	2020	2021	2022
Gastos de personal	122,5 (23,6%)	148,6 (27,5%)	150 (26,9%)	154,6 (26,2%)
Gastos en bienes corrientes y servicios	72,8 (14%)	79,3 (14,7%)	90,6 (16,3%)	103,7 (17,6%)
Gastos financieros	0,5 (0,1%)	0,7 (0,1%)	1,1 (0,2%)	1,6 (0,3%)
Transferencias corrientes	83,6 (16,1%)	126,4 (23,4%)	135,8 (24,4%)	143,8 (24,4%)
<i>Operaciones corrientes</i>	<i>279,4 (53,8%)</i>	<i>355 (65,7%)</i>	<i>377,6 (67,7%)</i>	<i>403,6 (68,5%)</i>
Inversiones reales	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>Operaciones 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>

Regap



ESTUDIOS

	2015	2020	2021	2022
Operaciones no financieras	472,6 (91%)	522,8 (96,8%)	543,3 (97,4%)	579,1 (98,2%)
Activos financieros	15 (2,9%)	9,4 (1,7%)	11 (2%)	7,4 (1,3%)
Pasivos financieros	31,8 (6,1%)	8,1 (1,5%)	3,2 (0,6%)	3 (0,5%)
Operaciones financieras	46,8 (9%)	17,5 (3,2%)	14,2 (2,6%)	10,5 (1,8%)
Total	519,5 (100%)	540,3 (100%)	557,5 (100%)	589,6 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024)

Tabla 4. Principales políticas de gasto (clasificación funcional) de las diputaciones en Galicia, millones de euros y porcentaje respecto al total (2015, 2020, 2021 y 2022)

	2015	2020	2021	2022
Deuda pública	40,3 (7,7%)	8,2 (1,5%)	3,4 (0,6%)	3,2 (0,5%)
Servicios públicos básicos	47,9 (9,2%)	60,2 (11,1%)	68,1 (12,2%)	55,4 (9,4%)
Seguridad y movilidad ciudadana	6,4 (1,2%)	8,6 (1,6%)	8,9 (1,6%)	9,1 (1,5%)
Vivienda y urbanismo	13,7 (2,6%)	18,2 (3,4%)	21,8 (3,9%)	16 (2,7%)
Bienestar 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%)
Actuaciones de protección y promoción social	66,1 (12,7%)	88,5 (16,4%)	106,3 (19,1%)	96,4 (16,3%)
Pensiones	7,5 (1,4%)	10,1 (1,9%)	10,2 (1,8%)	11,4 (1,9%)
Otras prestaciones económicas a favor de empleados	2,9 (0,6%)	2,6 (0,5%)	3,2 (0,6%)	3 (0,5%)
Servicios sociales y promoción social	34,2 (6,6%)	55,1 (10,2%)	56 (10%)	53,4 (9,1%)
Fomento del empleo	21,5 (4,1%)	20,8 (3,9%)	36,9 (6,6%)	28,5 (4,8%)

	2015	2020	2021	2022
Producción de bienes públicos de carácter preferente	66,3 (12,8%)	65,1 (12%)	66,1 (11,9%)	69,5 (11,8%)
Sanidad	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%)

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024)

Tabla 4. Principales políticas de gasto (clasificación funcional) de las diputaciones en Galicia, millones de euros y porcentaje respecto al total (2015, 2020, 2021 y 2022), continuación

	2015	2020	2021	2022
Actuaciones de carácter económico	156,1 (30%)	151,3 (28%)	142,3 (25,5%)	184,8 (31,3%)
Agricultura, ganadería y pesca	12 (2,3%)	10,1 (1,9%)	10,8 (1,9%)	14,4 (2,4%)
Industria y energía	2,3 (0,4%)	2,2 (0,4%)	3 (0,5%)	3,1 (0,5%)
Comercio, turismo y pequeñas y 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%)
Infraestructuras	111,5 (21,5%)	126,3 (23,4%)	110,4 (19,8%)	147,5 (25%)
Investigación, desarrollo e innovación	6,6 (1,3%)	0,2 (0%)	0,1 (0%)	0,1 (0%)
Otras actuaciones de carácter económico	12,8 (2,5%)	2,8 (0,5%)	5,3 (1%)	4,6 (0,8%)
Actuaciones de carácter general	142,8 (27,5%)	167,1 (30,9%)	171,3 (30,7%)	180,4 (30,6%)
Órganos de gobierno	10 (1,9%)	13,8 (2,5%)	13,8 (2,5%)	14,3 (2,4%)

Regap



ESTUDIOS

	2015	2020	2021	2022
Servicios de carácter general	45,2 (8,7%)	53,2 (9,9%)	54,5 (9,8%)	57,8 (9,8%)
Administración financiera y tributaria	30 (5,8%)	35,9 (6,6%)	36,9 (6,6%)	37,8 (6,4%)
Transferencias a otras administraciones 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%)

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024)

Tabla 5. Distribución del gasto (clasificación económica) de las diputaciones en Galicia, millones de euros y porcentaje respecto al total, total y por provincias (2022)

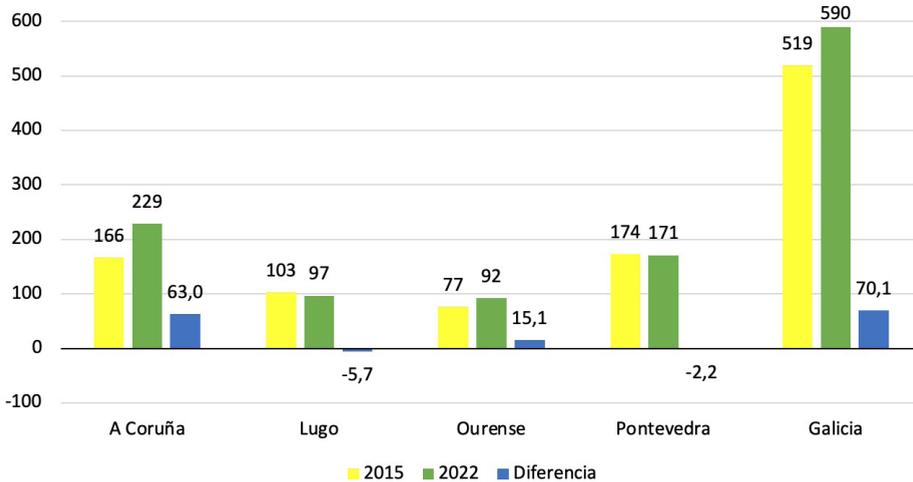
	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Gastos de personal	50,7 (22,1%)	26,9 (27,8%)	32,4 (35,2%)	44,5 (26%)	154,6 (26,2%)
Gastos en bienes corrientes y servicios	29 (12,6%)	22,1 (22,8%)	19,1 (20,8%)	33,5 (19,5%)	103,7 (17,6%)
Gastos financieros	0,9 (0,4%)	0,3 (0,3%)	0,1 (0,1%)	0,3 (0,1%)	1,6 (0,3%)
Transferencias corrientes	80,3 (35%)	17,8 (18,3%)	15,4 (16,8%)	30,2 (17,6%)	143,8 (24,4%)
<i>Operaciones corrientes</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>
Inversiones reales	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>Operaciones 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>
Operaciones no financieras	224,3 (97,8%)	94,7 (97,7%)	89,7 (97,5%)	170,4 (99,5%)	579,1 (98,2%)
Activos financieros	5 (2,2%)	0,6 (0,7%)	1,6 (1,7%)	0,2 (0,1%)	7,4 (1,3%)
Pasivos financieros	0 (0%)	1,6 (1,7%)	0,7 (0,8%)	0,7 (0,4%)	3 (0,5%)

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Operaciones financieras	5 (2,2%)	2,3 (2,3%)	2,3 (2,5%)	0,9 (0,5%)	10,5 (1,8%)
Total	229,3 (100%)	96,9 (100%)	92 (100%)	171,3 (100%)	589,6 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024)

Además de partir de cuantías diferentes, también se observan dinámicas presupuestarias distintas entre las diputaciones (gráfico 1). Así, en la Diputación de A Coruña se ha producido un importante aumento del presupuesto desde el año 2015 (63 millones) y algo menos en la de Ourense (15,1 millones), mientras que en las diputaciones de Lugo y Pontevedra se recoge un descenso (5,7 y 2,2 millones, respectivamente).

Gráfico 1: Comparativa del presupuesto de gasto de las diputaciones en Galicia, en millones de euros, total y por provincias (2015 y 2022)



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda (2024)

Para realizar una comparativa adecuada, resulta conveniente analizar el gasto por habitante (tabla 6). Las diputaciones de Ourense (302 euros) y de Lugo (299 euros) reflejan el indicador más elevado. Este resultado puede deberse, como ya se indicó, a la casuística municipal de ambas provincias, debido al menor tamaño poblacional de sus municipios, que exige a las diputaciones provinciales un esfuerzo relativo mayor. Esta conclusión resulta aplicable cuando se desagrega por capítulos de gasto, como sucede con el capítulo de personal (107 euros en Ourense y 83 euros en Lugo), frente a los 45 de la Diputación de A Coruña o a los 47 de la Diputación de Pontevedra. Lo mismo se puede señalar para el capítulo de gastos en bienes corrientes y servicios (63

y 68 euros por habitante para Ourense y Lugo, respectivamente, frente a los 25,9 de A Coruña). Sucede algo parecido para las transferencias corrientes e inversiones reales.

Tabla 6. Distribución del gasto por capítulos en las diputaciones en Galicia, en euros por habitante, total y por provincias (2022)

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Gastos de personal	45,3	83,1	106,5	47,2	57,5
Gastos en bienes corrientes y servicios	25,9	68,3	62,9	35,5	38,5
Gastos financieros	0,8	0,9	0,3	0,3	0,6
Transferencias corrientes	71,8	54,9	50,7	32,0	53,4
<i>Operaciones corrientes</i>	<i>143,8</i>	<i>207,1</i>	<i>220,4</i>	<i>115,0</i>	<i>150,0</i>
Inversiones reales	22,2	27,2	40,6	20,8	24,4
Transferencias de capital	34,5	57,8	33,8	44,9	40,9
<i>Operaciones de capital</i>	<i>56,6</i>	<i>85,0</i>	<i>74,4</i>	<i>65,7</i>	<i>65,3</i>
<i>Operaciones no financieras</i>	<i>200,4</i>	<i>292,2</i>	<i>294,8</i>	<i>180,7</i>	<i>215,3</i>
Activos financieros	4,5	2,0	5,2	0,2	2,8
Pasivos financieros	0,0	5,0	2,3	0,8	1,1
<i>Operaciones financieras</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

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda (2024)

4.2 Las fuentes de ingresos de las diputaciones

Las diputaciones provinciales pueden establecer diversas figuras tributarias y no tributarias: tasas, contribuciones especiales y precios públicos, pero carecen de capacidad para crear impuestos. Debido a esta limitación, los entes provinciales dependen económicamente –incluso más que los ayuntamientos– de las transferencias

del resto de administraciones públicas. Además, y al igual que ocurre con aquellos, las diputaciones participan en los tributos del Estado (artículo 39 del Real decreto legislativo 2/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de haciendas locales).

El capítulo primero del presupuesto de ingresos de las diputaciones provinciales –que recoge la cesión del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y el recargo sobre el impuesto sobre actividades económicas (IAE)¹³– supone el 7,1% del total de presupuesto total, un porcentaje que no ha variado desde hace más de una década. En cuanto a los impuestos indirectos –cesión del rendimiento del impuesto sobre actividades económicas, IVA y de los impuestos especiales sobre el alcohol y bebidas alcohólicas, sobre productos intermedios, sobre la cerveza, sobre las labores del tabaco y sobre hidrocarburos–, su relevancia económica se sitúa en el 5,5%, registrando una ligera reducción porcentual respecto a 2015, con el 6,6%.

En el capítulo de tasas, precios públicos y otros ingresos, si bien se registra un ligero incremento en los importes desde 2015 a 2022, su importancia relativa se ha reducido del 6,5% al 5,9%. Dentro de esta categoría, se incluyen las tasas por prestación de servicios públicos de carácter social y preferente, por la realización de actividades de competencia provincial y por la utilización privativa o aprovechamiento especial de dominio público. Si bien es una potencial vía para incrementar de manera autónoma su presupuesto, en la práctica no ha sido muy utilizada. Idéntico resultado se puede señalar para los precios públicos, al comprobarse la congelación de los importes a satisfacer por estos conceptos.

Las transferencias corrientes y subvenciones del Estado y de las CC. AA., que forman parte del capítulo 4 de los presupuestos, conforman la principal fuente de recursos de los entes provinciales. Por esta vía se recoge el 79% del total de los ingresos en 2022, sobre todo del fondo complementario de financiación (FCF) y las aportaciones financieras de las administraciones que delegan competencias sobre la diputación provincial, especialmente del Estado y la comunidad autónoma.

La relevancia económica de los ingresos patrimoniales del capítulo 5 –que engloba los intereses, rentas, concesiones de servicios– resulta muy reducida por la escasa –o incluso nula rentabilidad– de los ahorros depositados en las entidades financieras en los últimos años por los pagos por intereses. En cuanto al capítulo 6, enajenación de inversiones reales –obtención de ingresos por la venta de terrenos y otros activos–, en 2022 el importe consignado es de 1,7 millones de euros, una cantidad marginal; lo mismo sucede con el capítulo 7, las transferencias de capital, que recogen las subvenciones destinadas a la creación de infraestructuras. La cifra para 2022 de activos financieros es de cerca de 600.000 euros, procedente de la devolución de depósitos y fianzas constituidos por la entidad provincial e ingresos por la enajenación de activos financieros. Finalmente, los pasivos financieros –préstamos percibidos por la entidad provincial– desde hace varios años su dotación es nula (tabla 7).

¹³ A través de la aplicación de un recargo en este impuesto.

Tabla 7. Distribución de los ingresos por capítulos de las diputaciones en Galicia, millones de euros y porcentaje respecto del total (2015, 2020, 2021 y 2022)

	2015	2020	2021	2022
Impuestos directos	37 (7,1%)	43,8 (8%)	45,5 (8%)	46,9 (7,1%)
Impuestos indirectos	34,8 (6,6%)	36 (6,5%)	36,5 (6,4%)	36,2 (5,5%)
Tasas, precios públicos y otros ingresos	33,8 (6,5%)	32,9 (6%)	34,6 (6,1%)	39 (5,9%)
Transferencias corrientes	388,8 (74,2%)	427,9 (77,9%)	445,2 (78,2%)	517,2 (78,7%)
Ingresos patrimoniales	3,4 (0,6%)	0,4 (0,1%)	0,6 (0,1%)	0,5 (0,1%)
<i>Operaciones corrientes</i>	<i>497,8 (95%)</i>	<i>541 (98,4%)</i>	<i>562,4 (98,8%)</i>	<i>639,8 (97,4%)</i>
Enajenación de inversiones reales	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>Operaciones de capital</i>	<i>22,4 (4,3%)</i>	<i>5,7 (1%)</i>	<i>5,1 (0,9%)</i>	<i>15,7 (2,4%)</i>
<i>Operaciones no financieras</i>	<i>520,2 (99,3%)</i>	<i>546,8 (99,5%)</i>	<i>567,5 (99,7%)</i>	<i>655,5 (99,8%)</i>
Activos financieros	3,7 (0,7%)	2,9 (0,5%)	1,7 (0,3%)	1,6 (0,2%)
Pasivos financieros	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
<i>Operaciones financieras</i>	<i>3,7 (0,7%)</i>	<i>2,9 (0,5%)</i>	<i>1,7 (0,3%)</i>	<i>1,6 (0,2%)</i>
Total	523,9 (100%)	549,6 (100%)	569,2 (100%)	657,1 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda (2024)

La distribución de ingresos desglosada para las cuatro diputaciones provinciales gallegas, en términos absolutos y porcentaje para 2022, figura en la tabla 8. Al igual que sucedía con los gastos, para los ingresos también se constata una alta heterogeneidad entre los cuatro entes provinciales. Las diputaciones que más ingresan son las de A Coruña (244,1 millones) y Pontevedra (201,6 millones), mientras que los importes para las de Ourense y Lugo suponen mucho menos (110,2 y 101,2 millones). Respecto a los datos de 2015, el incremento del presupuesto de ingresos es notable en casi todas las diputaciones (gráfico 2).

Tabla 8. Distribución de los ingresos por capítulos de las diputaciones en Galicia, millones de euros y porcentaje, total y por provincias (2022)

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Impuestos directos	23,1 (9,5%)	5,4 (5,3%)	4,3 (3,9%)	14,1 (7%)	46,9 (7,1%)
Impuestos indirectos	13,3 (5,5%)	4 (4%)	5,8 (5,3%)	13 (6,5%)	36,2 (5,5%)
Tasas, precios públicos y otros ingresos	15,5 (6,4%)	4,2 (4,2%)	5,3 (4,8%)	14 (6,9%)	39 (5,9%)
Transferencias corrientes	191,5 (78,4%)	85,9 (84,9%)	90 (81,7%)	149,8 (74,3%)	517,2 (78,7%)
Ingresos patrimoniales	0 (0%)	0,1 (0,1%)	0,2 (0,1%)	0,2 (0,1%)	0,5 (0,1%)
<i>Operaciones corrientes</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>
Enajenación de inversiones reales	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>Operaciones 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>Operaciones no financieras</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 financieros	0,5 (0,2%)	0,1 (0,1%)	0,3 (0,2%)	0,7 (0,4%)	1,6 (0,2%)
Pasivos financieros	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
<i>Operaciones financieras</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%)

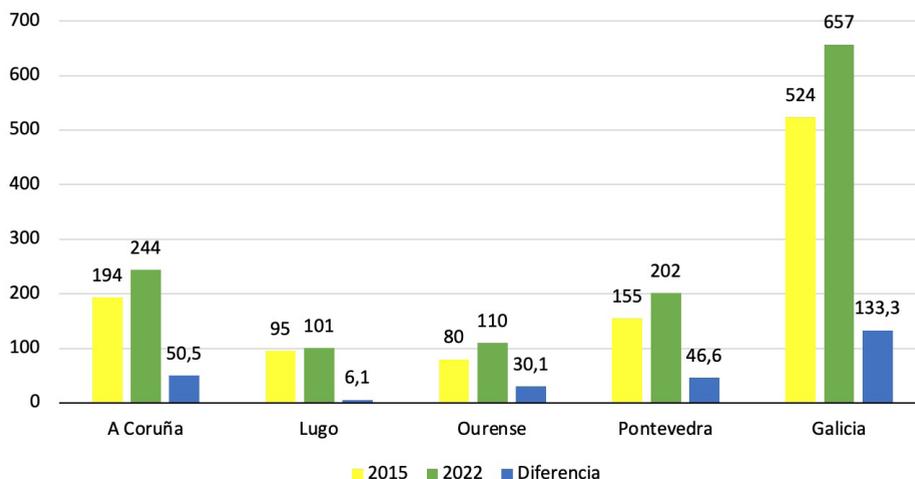
Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda (2024)

Regap



ESTUDIOS

Gráfico 2: Comparativa del presupuesto de ingresos de las diputaciones en Galicia, en millones de euros, total y por provincias (2015 y 2020)

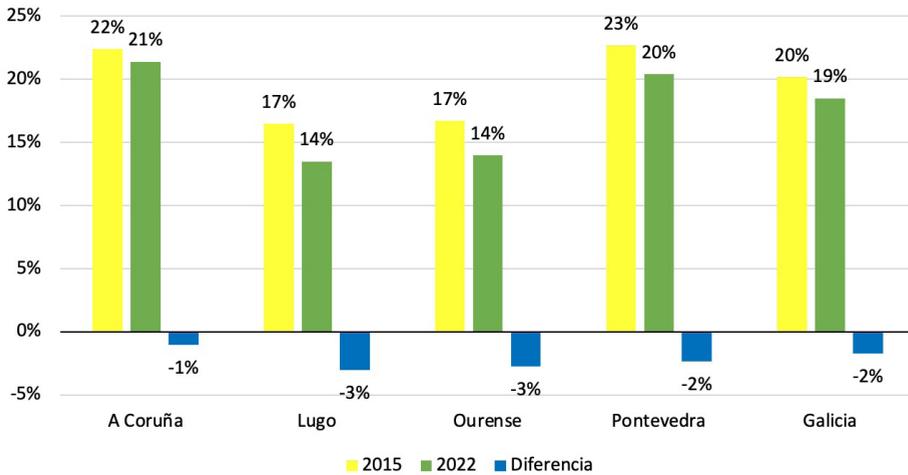


Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda (2024)

En cuanto a la composición de los recursos, cabe señalar algunos resultados. Así, las diputaciones que presentan un menor peso de la fiscalidad “propia” (capítulos 1 al 3) son las de Lugo y Ourense, con un 13,5% y 14% de todos los ingresos, respectivamente. Lo contrario se observa en las diputaciones de A Coruña y Pontevedra, con un 21,4% y 20%, respectivamente. Comparando estos resultados con los obtenidos en 2015, se comprueba una pérdida de peso de la capacidad fiscal “propia” en las diputaciones de Ourense y Lugo (16,7% y 16,5%, respectivamente); lo contrario sucede en las de A Coruña y Pontevedra, con 22,4% y 22,7%, respectivamente (gráfico 3). Este resultado es consecuencia de las diferencias de renta provincial –que reduce notablemente los ingresos percibidos por esta vía–, al tratarse de cantidades cedidas por la participación en impuestos de naturaleza estatal o municipal. Esto supone una mayor dependencia de las transferencias corrientes¹⁴; así, en la Diputación de Ourense ascienden en 2022 al 81,7% de todos sus ingresos (80,4% en 2015) y en la de Lugo al 84,9% en 2022 (71,5% en 2015), frente a la media gallega del 78,7% y 74,2% en 2020 y 2015, respectivamente.

¹⁴ En el Informe de fiscalización de la Cuenta General de las Entidades Locales de Galicia del Consello de Contas para el ejercicio 2021, se señala que, para las diputaciones provinciales, la participación en los ingresos del Estado (PIE) y de la comunidad autónoma (PICA), supone el 82,9% y el 1,9% del total de sus ingresos. Además, se constata un incremento anual del 3,5% para el período 2018-2021, considerando las aportaciones por la vía de cesión de impuestos y la PIE, mientras que la PICA recoge un descenso del 2,6% durante estos años.

Gráfico 3: Comparativa del presupuesto de ingresos, capítulos 1 al 3 de las diputaciones en Galicia, en porcentaje, total y por provincias (2015 y 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda (2024)

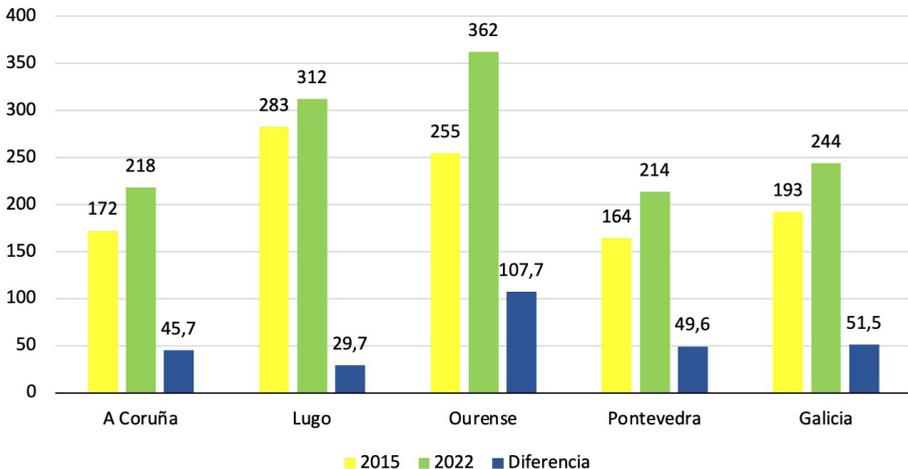
Regap

En términos globales, las diputaciones con más recursos por habitante son la de Ourense (362,2) y Lugo (312,4); las que menos, la de Pontevedra (213,8) y A Coruña (218,1). Con relación a 2015, los datos eran Lugo (283) y Ourense (255); las que menos, Pontevedra (164) y A Coruña (172), que eran las que más presupuesto gestionaban (gráfico 4).



ESTUDIOS

Gráfico 4: Comparativa del presupuesto de ingresos por habitante de las diputaciones en Galicia, en euros por habitante, total y por provincias (2015 y 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda (2024)

La tabla 9 recoge los ingresos por habitante en los diferentes capítulos para las cuatro diputaciones gallegas. Se comprueba cómo, en materia de imposición directa, la que más recauda por habitante es la Diputación de A Coruña (20,6) y la que menos, la de Ourense (14,2), mientras que en imposición indirecta sucede lo contrario (19,1 en la Diputación de Ourense y 11,9 en la Diputación de A Coruña).

En el capítulo de tasas, precios públicos y otros ingresos, en la Diputación de Ourense se ingresan 17,4 euros por habitante, frente a los 14,5 de media. En transferencias corrientes, las diputaciones de Ourense y Lugo (295,8 y 265,2 euros por habitante) destacan sobre el resto. En enajenación de inversiones reales, apenas hay diferencias, pero sí en transferencias de capital, donde la Diputación de Ourense recoge 14,2 euros por habitante frente a ninguna cantidad en la Diputación de A Coruña. En operaciones financieras tampoco se observan diferencias entre los cuatro entes provinciales.

Tabla 9. Distribución de los ingresos (clasificación económica) de las diputaciones en Galicia, en euros por habitante, total y por provincias (2022)

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Impuestos directos	20,6	16,7	14,2	14,9	17,4
Impuestos indirectos	11,9	12,4	19,1	13,8	13,4
Tasas, precios públicos y otros ingresos	13,9	13,1	17,4	14,8	14,5
Transferencias corrientes	171,1	265,2	295,8	158,9	192,2
Ingresos patrimoniales	0,0	0,4	0,5	0,2	0,2
<i>Operaciones corrientes</i>	<i>217,5</i>	<i>307,7</i>	<i>347,0</i>	<i>202,6</i>	<i>237,8</i>
Enajenación de inversiones reales	0,1	1,6	0,2	1,1	0,6
Transferencias de capital	0,0	2,8	14,2	9,3	5,2
<i>Operaciones de capital</i>	<i>0,1</i>	<i>4,3</i>	<i>14,4</i>	<i>10,4</i>	<i>5,8</i>
Operaciones no financieras	217,6	312,1	361,4	213,0	243,7
Activos financieros	0,5	0,3	0,8	0,8	0,6

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Pasivos financieros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Operaciones financieras	0,5	0,3	0,8	0,8	0,6
Total	218,1	312,4	362,2	213,8	244,2

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda (2024)

4.3 La solvencia financiera de las diputaciones

Uno de los requisitos que debe tratar de cumplir cualquier Administración pública es que sea solvente. El grado de solvencia o capacidad financiera de las administraciones públicas se cuantifica a partir del resultado presupuestario, que es la diferencia entre los derechos y las obligaciones reconocidos en el ejercicio. Con este indicador se determina la salud financiera a corto plazo. Este resultado se ajustará según las obligaciones financiadas con el remanente de tesorería para gastos generales y las desviaciones de financiación del ejercicio. Si el saldo resulta negativo, se manifiesta la incapacidad de los derechos reconocidos del ejercicio para atender las obligaciones generadas. Por el contrario, si resulta positivo, la entidad goza de buena salud a corto plazo.

Esto es precisamente lo que se observa en las diputaciones gallegas (tabla 10) a partir del resultado presupuestario ajustado positivo, incluso a pesar de las restricciones económicas que sufrieron las diputaciones desde 2011. En 2015 se obtuvieron 141 millones de euros para las cuatro diputaciones provinciales. Esta tendencia se consolida en 2022 con 217,8 millones de euros.

El resultado presupuestario para cada una de las diputaciones provinciales figura en el gráfico 5. Para 2022 destaca el elevado resultado presupuestario en las diputaciones de Ourense y Pontevedra, con 18,2 y 30,2 millones de superávit, respectivamente.

Un segundo indicador que permite realizar una aproximación a la salud financiera de las diputaciones es la deuda viva. Esta se define como la totalidad de la deuda pendiente que tiene que pagar la diputación procedente de préstamos a largo plazo con entidades financieras y avales. El gráfico 6 permite señalar el ejercicio de corrección que en los últimos años se ha practicado desde los entes provinciales, especialmente en A Coruña y Pontevedra, que partían de valores muy elevados.

regap



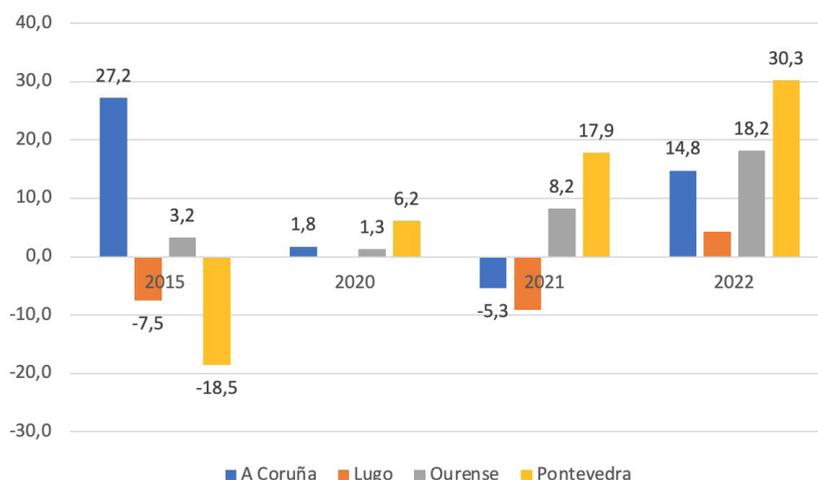
ESTUDIOS

Tabla 10. Resultado presupuestario del ejercicio y resultado presupuestario ajustado, en millones de euros de las diputaciones en Galicia (2015, 2020, 2021 y 2022)

	2015	2020	2021	2022
Resultado presupuestario del ejercicio	4,4	9,3	11,7	67,5
Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales	137,5	175,9	177,1	156,2
Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	11,4	8,4	9,5	7,2
Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	12,4	3,0	3,8	13,1
Resultado presupuestario ajustado	140,9	190,6	194,5	217,8

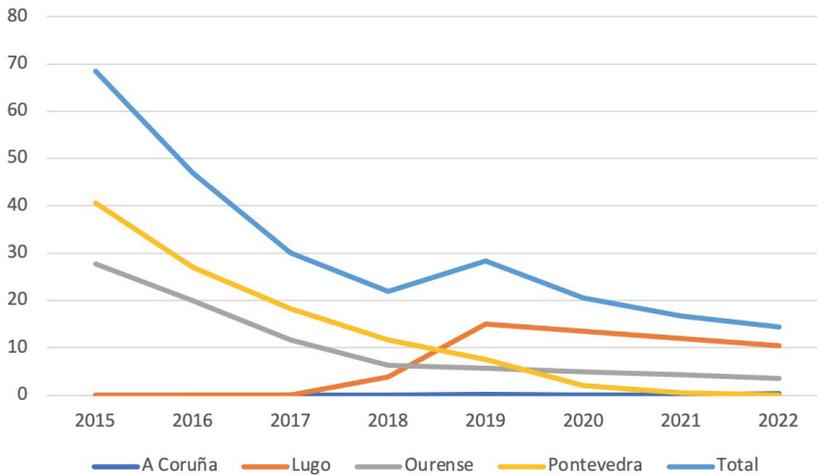
Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda (2024)

Gráfico 5. Superávit/Déficit (resultado presupuestario del ejercicio) en millones de euros de las diputaciones en Galicia, por provincias (2015, 2020, 2021 y 2022)



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda (2024)

Gráfico 6. Deuda viva en millones de euros de las diputaciones en Galicia, total y por provincias (2015-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda (2024)

A pesar de estos buenos resultados, es necesario seguir mejorando en algunos indicadores presupuestarios y financieros (Consello de Contas de Galicia, 2023)¹⁵. Como ejemplo, se puede citar el grado de ejecución del presupuesto de ingresos –que recoge una disminución desde 2018 hasta llegar al 49,7% en 2021– o la autonomía fiscal, que se reduce al 18,8%. Finalmente, sería necesario reducir el índice de deudores de dudoso cobro, que ascendió al 7% en 2021, cuando en 2018 era del 5,1%. Además, las diputaciones gallegas registran un ingreso por habitante que supone el 79,3% de la media española y un gasto por residente que es el 79,9% de dicha media¹⁶. En consecuencia, aún queda mucho por hacer para mejorar la gestión económica de los entes provinciales.

5 El perfil de las diputaciones gallegas desde la perspectiva de los gastos y los ingresos

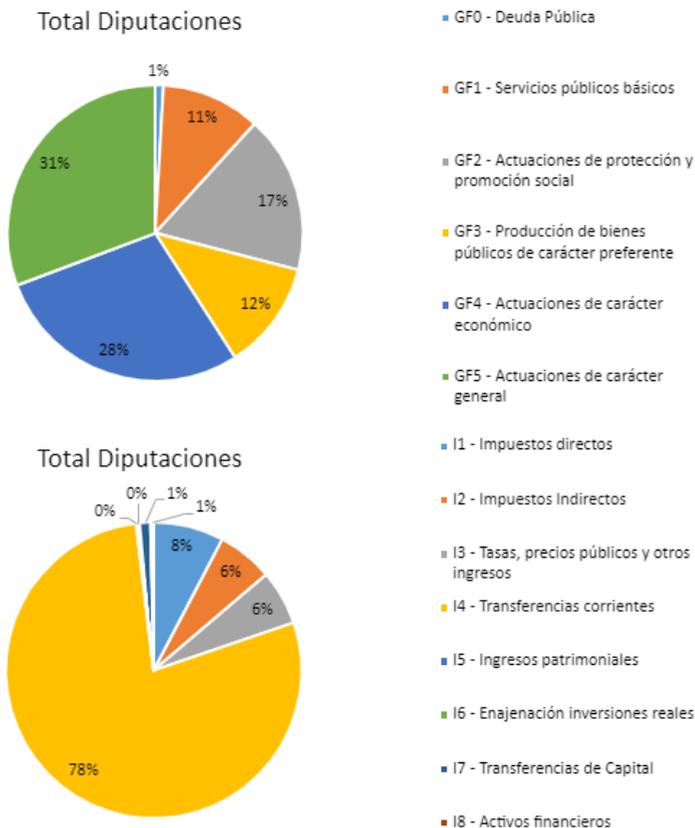
Resulta conveniente conocer el “perfil” de las diputaciones provinciales desde la perspectiva del gasto y de los ingresos para saber las preferencias en la utilización de los recursos y el tipo de financiación para cumplir con los gastos. Para ello, se considera la media de los tres últimos años (2020-2022) de los presupuestos de gastos

¹⁵ Informe de fiscalización de la Cuenta General de las Entidades Locales de Galicia, ejercicio 2021 del Consello de Contas de Galicia.

¹⁶ Con relación al ingreso por habitante, las diputaciones provinciales de la Comunidad de Extremadura recogen un índice del 150,7% respecto a la media nacional, siendo las diputaciones provinciales de Galicia las que cierran esta clasificación. En cuanto al gasto por habitante, son las diputaciones provinciales de Castilla y León (138,8%) las que encabezan este *ranking*, que nuevamente cierran las diputaciones de Galicia.

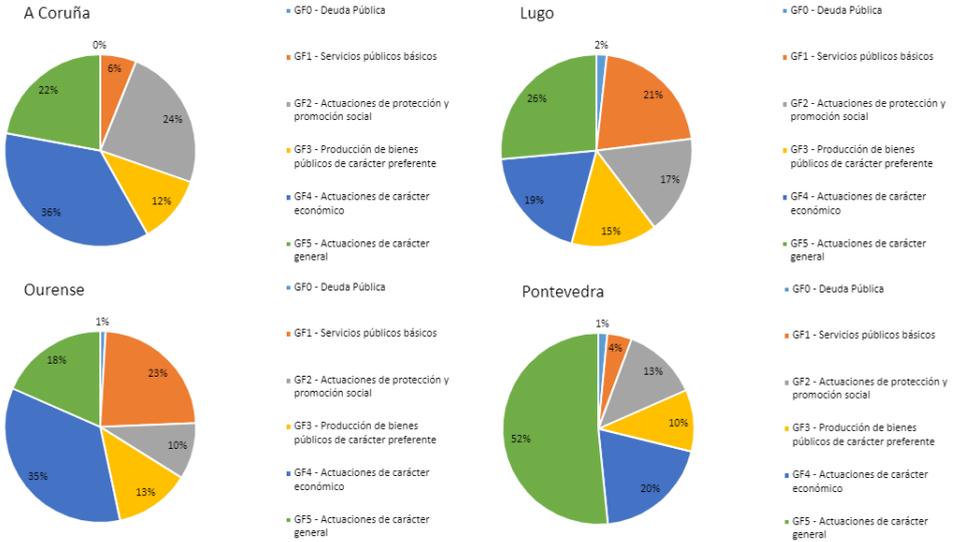
(clasificación funcional) y de los ingresos liquidados (clasificación económica). El gráfico 7 realiza el análisis agregado de las cuatro diputaciones provinciales para los gastos e ingresos. El gráfico 8 hace este ejercicio para el gasto de forma diferenciada para cada diputación provincial. El gráfico 9 reproduce el análisis para los ingresos.

Gráfico 7. Distribución porcentual de los gastos (clasificación funcional) y de los ingresos (clasificación económica) de las diputaciones en Galicia (2020-2022)



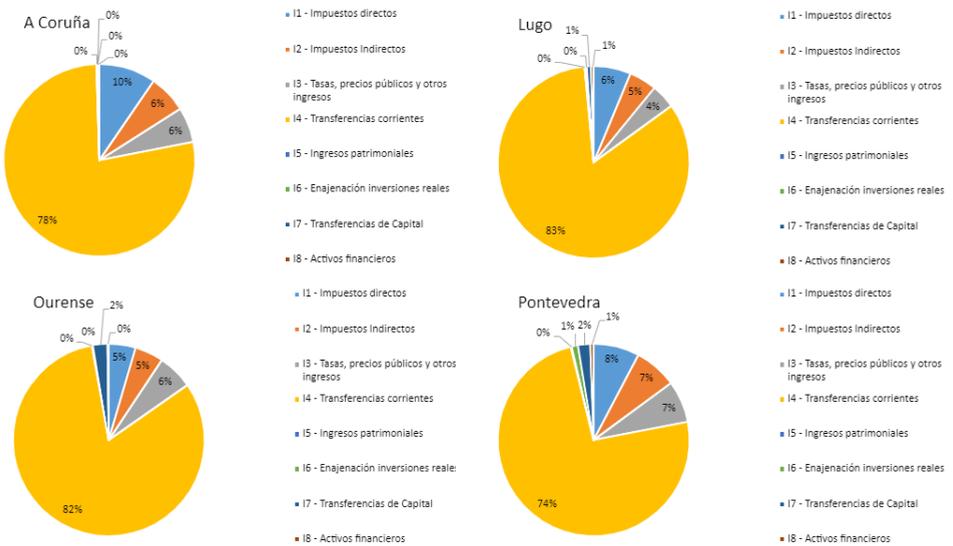
Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda (2024)

Gráfico 8. Distribución porcentual de los gastos (clasificación funcional) de las diputaciones en Galicia, por provincias (2020-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda (2024)

Gráfico 9. Distribución porcentual de los ingresos (clasificación económica) de las diputaciones en Galicia, por provincias (2020-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda (2024)

Atendiendo al ejercicio precedente, la tabla 11 resume el “perfil agregado” de las cuatro diputaciones provinciales y el “perfil individualizado” de cada una de ellas.

Regap



ESTUDIOS

En términos agregados, se constata el importante porcentaje de gasto destinado a actuaciones de carácter general –casi un tercio del total– para financiar gastos de funcionamiento; en segundo lugar, el también elevado peso del gasto en actuaciones de carácter económico, lo que permite señalar su papel como agente dinamizador; en tercer lugar, la importancia en actuaciones que buscan el bienestar complementario, destinado a financiar partidas orientadas a la protección y promoción social; y, finalmente, menores porcentajes para financiar servicios públicos básicos y producción de bienes públicos de carácter preferente, esto es, un reducido esfuerzo por garantizar el bienestar básico y su actividad como agente productor.

Por lo que respecta a las preferencias de gasto de la Diputación de A Coruña, esta se caracteriza por dedicar una parte muy relevante de su presupuesto a actuaciones de carácter económico (36% de su presupuesto), que posibilitan desarrollar el potencial de los distintos sectores de la actividad económica, gastos en infraestructuras básicas y de transportes; infraestructuras agrarias y comunicaciones; investigación, pudiendo caracterizarse con un perfil de “agente dinamizador”. También destaca la orientación de su gasto hacia actuaciones de protección y promoción social, lo que se conoce como “bienestar complementario”: atenciones de carácter benéfico-asistencial; atenciones a grupos con necesidades especiales, como jóvenes, mayores, personas con discapacidad y tercera edad, y medidas de fomento del empleo.

Con relación a la Diputación de Lugo, se observa una mayor preferencia del gasto hacia actuaciones de servicios públicos básicos (21% de su presupuesto), pudiendo categorizarse como “bienestar básico”, centrado en cuatro políticas: seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente.

La Diputación de Ourense también destina una parte importante de su presupuesto (23%) a servicios públicos básicos (“bienestar básico”) y realiza un esfuerzo relativamente mayor (35%) en actuaciones de carácter económico (“agente dinamizador”).

Finalmente, en la Diputación de Pontevedra destaca el porcentaje de gasto destinado a actuaciones de carácter general (53% del presupuesto), como el ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo y de soporte lógico y técnico a toda la organización (“gastos de funcionamiento”). Además, se manifiesta una mayor intensidad del gasto destinado a actuaciones de carácter económico (“agente dinamizador”).

Tabla 11: Perfil del gasto de las diputaciones provinciales (2020-2022)

Diputación	Perfil
Total	<p>Significativo porcentaje para actuaciones de carácter general (31%), destinado a gastos de funcionamiento</p> <p>Muy reducido peso para financiar la deuda pública (1%)</p> <p>Elevado peso del gasto en actuaciones de carácter económico (28%), lo que confiere un importante papel como agente dinamizador</p> <p>Significativa importancia (17%) en actuaciones de protección y promoción social, garantizando su papel como entidades que buscan el bienestar complementario</p> <p>Menor intensidad en el gasto destinado a financiar servicios públicos básicos (11%) y producción de bienes públicos de carácter preferente (12%). En consecuencia, se detecta un menor esfuerzo para garantizar el bienestar básico y como agente productor</p>
A Coruña	<p>Menor peso respecto a la media de las actuaciones de carácter general (22%). En consecuencia, la proporción destinada a los gastos de funcionamiento del ente provincial resulta más reducida para los gastos de funcionamiento</p> <p>Gran importancia de las actuaciones de carácter económico (36%), lo que permite señalar su orientación como entidad que busca la dinamización económica</p> <p>Mayor intensidad respecto a la media en las actuaciones de protección y promoción social (24%), con una clara orientación a mejorar el bienestar complementario</p> <p>Menor peso del gasto para servicios públicos básicos (bienestar básico)</p> <p>Inexistencia de gasto para financiar la deuda</p>
Lugo	<p>Mayor importancia relativa respecto a la media del gasto para servicios públicos básicos (21%)</p> <p>Menor peso de las actuaciones de carácter económico respecto a la media (19%), lo que supone una menor intensidad de la función como agente dinamizador</p> <p>Menor intensidad relativa del gasto destinado al funcionamiento de la institución provincial (26%)</p>
Ourense	<p>Mayor importancia relativa para el área de gasto de servicios públicos básicos (23%)</p> <p>Menor peso relativo para el gasto centrado en bienestar complementario (10%)</p> <p>Mayor intensidad (35%) de gasto en actuaciones de carácter económico para incrementar la intensidad como agente dinamizador</p> <p>Menor intensidad del gasto para actuaciones de carácter general destinado al gasto en funcionamiento</p>

Regap



ESTUDIOS

Diputación	Perfil
Pontevedra	<p>Fuerte intensidad del gasto destinado a actuaciones de carácter general (gastos de funcionamiento) que representan el 52% del presupuesto</p> <p>Mayor peso relativo del gasto destinado a actuaciones de carácter económico (20%)</p> <p>Menor intensidad del gasto destinado a actuaciones de protección y promoción social, reduciendo su papel en programas de bienestar complementario</p> <p>Reducida importancia del gasto en servicios públicos básicos (4%)</p>

Fuente: Elaboración propia

La tabla 12 realiza el mismo ejercicio desde la perspectiva de los ingresos. Por lo que respecta al agregado de las cuatro diputaciones provinciales, resulta evidente la fuerte dependencia de las transferencias corrientes, puesto que el 78% de la financiación de los entes provinciales procede de esta vía. En segundo lugar, destacarían los ingresos procedentes de la imposición directa, aunque solo ascienden al 8% del total, muy seguidos de los recursos obtenidos por la vía indirecta, con el 6%, y los recursos procedentes de las tasas, precios públicos y otros ingresos, también con el 6%. Finalmente, se constata una presencia mínima de la financiación por la vía de los ingresos patrimoniales y enajenación de inversiones reales y de los ingresos por transferencias de capital y activos financieros.

Realizando un ejercicio comparativo entre los cuatro entes provinciales, es evidente que la Diputación de Pontevedra (74%) presenta una dependencia de las transferencias corrientes menor que la media, especialmente con la Diputación de A Coruña (78%), situación contraria a la que se observa en las diputaciones de Ourense y Lugo, con un peso mucho mayor que la media (82% y 83% respectivamente). En cuanto a los ingresos de procedencia “fiscal”, el peso de la imposición directa es mayor en la Diputaciones de A Coruña (10%) y menor en las diputaciones de Lugo (6%) y Ourense (5%). En las diputaciones de Ourense y Pontevedra, la vía de ingresos por transferencia del capital asciende a un 2% de su presupuesto, algo que no se obtiene ni en la Diputación de A Coruña ni en la de Lugo. En consecuencia, resulta evidente una clara heterogeneidad en materia de gasto de las diputaciones provinciales en Galicia. Un ejercicio interesante para futuros trabajos sería tratar de explicar los motivos de esta diferente tipología, tanto para los ingresos como para los gastos.

Tabla 12: Perfil de los ingresos de las diputaciones provinciales (2020-2022)

Diputación	Perfil
Total	<p>Fuerte dependencia de las transferencias corrientes. El 78% de los ingresos de los entes provinciales dependen de esta vía de financiación</p> <p>Los ingresos procedentes de los impuestos directos suponen el 8% del presupuesto</p> <p>Por la vía de los impuestos indirectos, las diputaciones provinciales obtienen el 6% de sus ingresos, el mismo porcentaje que el generado por tasas, precios públicos y otros ingresos</p> <p>Mínima presencia de la financiación por la vía de los ingresos patrimoniales y enajenación de inversiones reales</p> <p>Importancia muy reducida de los ingresos por transferencias de capital y activos financieros</p>
A Coruña	<p>Idéntica dependencia de las transferencias corrientes que con relación a la media</p> <p>Mayor importancia de la financiación por la vía de los impuestos directos (10% de los ingresos)</p> <p>Mínima presencia de la financiación por la vía de los ingresos patrimoniales y enajenación de inversiones reales, ingresos por transferencias de capital y activos financieros</p>
Lugo	<p>Mayor peso relativo respecto a la media de las transferencias corrientes (83% del presupuesto)</p> <p>Menor intensidad respecto a la media de la financiación por la vía de impuestos directos, indirectos y tasas, precios públicos y otros ingresos</p>
Ourense	<p>Mayor intensidad respecto a la media de las transferencias corrientes (82% del presupuesto)</p> <p>Menor peso relativo de la financiación por la vía de impuestos directos (5%) respecto a la media</p> <p>Similar importancia por la vía de impuestos indirectos (5%) y tasas, precios públicos y otros ingresos (5%) que la media</p> <p>Mayor intensidad por la vía de ingresos por transferencias de capital (2%) respecto a la media</p>
Pontevedra	<p>Menor dependencia respecto a la media de la financiación vía transferencias (74%)</p> <p>Igual relevancia de los impuestos directos (8%) respecto a la media</p> <p>Ligera mayor intensidad por la vía de impuestos indirectos (7%) y tasas, precios públicos y otros ingresos (7%) con relación a la media</p> <p>Mayor intensidad de la vía de ingresos por transferencias de capital (2%) con relación a la media</p>

Fuente: Elaboración propia

Regap



ESTUDIOS

6 Conclusiones

La estructura y, especialmente, el reducido tamaño de la planta local en Galicia implica un alto grado de complejidad, argumento que suele emplearse para justificar las diputaciones. Galicia cuenta con 314 ayuntamientos, un número elevado si tenemos en cuenta la dimensión territorial y la población residente; esto dificulta que las entidades locales de poca población, muchas de ellas en el medio rural con una alta dispersión poblacional y niveles reducidos de renta y riqueza, no puedan captar recursos, sino incluso su utilización de manera eficiente y equitativa.

Las diputaciones provinciales están llamadas a desempeñar una importante labor de coordinación intermunicipal, en especial para los ayuntamientos con escasa capacidad de gestión y poca población, que suelen estar situados en entornos rurales. Los gestores provinciales deben dotar a las diputaciones de mayor operatividad y centrarse en todas las actividades que justifican su existencia.

Este planteamiento es relativamente sencillo y se basa en seguir la normativa que regula las competencias de los entes provinciales. La principal función de las diputaciones provinciales es la coordinación e integración de los servicios. Los entes locales prestan una especial colaboración con los ayuntamientos en la gestión municipal, en especial en aquellos de menos de 20.000 habitantes. La LRSAL ha reforzado las diputaciones provinciales, puesto que son las responsables de vigilar el cumplimiento de algunos de los servicios públicos básicos para la ciudadanía. Esto puede llegar a afectar a 291 municipios en Galicia (92,7% del total), siendo especialmente relevante para los municipios de menos de 5.000 habitantes (64,5%), donde reside el 15,3% de la población.

Las diputaciones provinciales presentan una mayor capacidad para asegurar sus ingresos que el resto de las entidades locales. A diferencia de los ayuntamientos, el grueso de su financiación está asegurada, al ser transferencias de otra Administración superior. Sin embargo, esto se traduce en que su autonomía tributaria es muy limitada, dado que carecen de impuestos propios y tampoco tienen impuestos cedidos. Ello supone una importante dependencia económica de las transferencias corrientes, en especial a través de la participación en los ingresos del Estado. Al igual que sucede con los ayuntamientos, los criterios de reparto de estas dotaciones entre los entes provinciales priorizan el número de habitantes, por lo que, a medida que se reduce el número de habitantes, las dotaciones serán menores.

Las cuatro diputaciones provinciales gallegas tienen un endeudamiento muy bajo. En consecuencia, son entidades financieramente saneadas, gracias a su notable ajuste en sus niveles de endeudamiento, un resultado muy positivo y un claro indicador de su mejor disposición económica para ayudar en la gestión de servicios a la ciudadanía, sobre todo en los municipios con poca población, muy dispersa y en un entorno rural.

Se ha podido constatar que no existe un único patrón con relación a la tipología del gasto y al peso de la financiación. Sin duda, hay factores políticos, demográficos y económicos que están detrás de esta realidad y que se debieran tener presentes en el momento en que se aborden futuras líneas de reforma en el funcionamiento de

los entes provinciales. Resulta necesario realizar un estudio de estos condicionantes para entender la gestión económica, tanto desde la óptica de los gastos como de los ingresos, de los entes provinciales.

Finalmente, debemos volver a señalar que, a pesar de estos buenos resultados, y tal como recoge el Consello de Contas de Galicia, es necesario seguir mejorando en algunos indicadores presupuestarios y financieros de las diputaciones provinciales.

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/content/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/092art07.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 LEGISLATIVO 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales. *Boletín Oficial del Estado*, número 59, de 9 de marzo de 2004. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>
- LEY 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL). *Boletín Oficial del Estado* número 312, de 30 de diciembre de 2013. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13756>
- LEY 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL). *Boletín Oficial del Estado* número 80, de 23 de abril de 1985. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>
- MINISTERIO DE HACIENDA, Central de Información Económico-Financiera de las Administraciones Públicas. 2024, <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx>

Regap



ESTUDIOS

- ORDEN EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. *Boletín Oficial del Estado* número 297, de 10 de diciembre 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).