

NOTA 29LA FISCALIDAD DE LOS MUNICIPIOS RURALES EN GALICIA**Alberto Vaquero García¹****GEN-Universidade de Vigo y Red Localis**

La [Red Localis](#), Red de Administración Local, presenta la nota número 29 del [Observatorio Municipal Gallego](#), una de las actividades de la Cátedra de Buen Gobierno Local de la Universidade de Vigo, elaborada por **Alberto Vaquero García**, Codirector de Red Localis.

En esta nueva nota, realizada a partir de la información recogida, entre otras fuentes, por el [Observatorio Municipal Gallego](#) de la [Red Localis](#), realiza un análisis de la fiscalidad de los municipios rurales en Galicia desde una óptica comparada.

Los municipios situados en entornos rurales suelen presentar problemas para garantizar los servicios a las personas residentes. Si bien, lo anterior no es algo exclusivo de Galicia, en nuestra Comunidad Autónoma esta situación se ve acentuada por variables demográficas - fuerte proceso de envejecimiento, baja densidad poblacional y despoblación continuada desde hace bastantes años²- un reducido nivel de inversiones - baja dotación y/o carencia de infraestructuras- y de naturaleza económica- entre otras grandes dificultades para conseguir un desarrollo local endógeno y los menores niveles de renta y riqueza de sus residentes-.

¹ El tratamiento de la información ha sido posible gracias a Alejandro Domínguez Lamela, personal de investigación del grupo GEN de la Universidade de Vigo.

² Si bien la pérdida de población se ha visto algo frenada tras la pandemia de la COVID-19, no es menos cierto, que sigue muy presente en el marco rural. Las personas más jóvenes son conscientes que en las ciudades existen más oportunidades para su futuro y que cuentan con una mayor dotación de servicios públicos y privados. La marcha de este grupo etario provoca que en el ámbito rural predomine una población de elevada edad, lo que provoca reducidas tasas de actividad y elevados indicadores de inactividad.

Desde Red Localis somos conscientes de la necesidad de señalar la diferente casuística a la que se enfrentan los municipios rurales frente a aquellos catalogados como urbanos, teniendo en cuenta sus diferentes capacidades de gasto e ingresos. Esto permitirá poner en valor el importante esfuerzo que se está realizando desde los municipios rurales para poder atender los servicios públicos y, al mismo tiempo, el establecimiento de recomendaciones que consideramos de interés, a modo de ejercicio propositivo para mejorar la situación económica-financiera de los municipios rurales.

1. La ruralidad de los municipios en Galicia

En Galicia 409.655 personas residen en municipios de menos de 5.000 habitantes, especialmente en la provincia de Ourense (114.365) y Lugo (112.177). El 15,2% de la población gallega habita en un municipio que no supera los 5.000 habitantes; en las provincias de Ourense y Lugo, este porcentaje es del 37,6 % y 34,6 %, respectivamente. Además, la mayor parte de los municipios con menor población presentan bajas tasas de densidad poblacional, llevan varios años en clara recesión demográfica y su actividad económica -en buena medida condicionada por el lento desarrollo del sector primario- no siempre garantiza la productividad necesaria para generar crecimiento endógeno. Además, si bien no todos los municipios con poca población se pueden catalogar como rurales, suele comprobarse cierta relación entre ambas realidades.

En Galicia -al igual que a nivel nacional- no existe un municipio rural "tipo". En función del tamaño poblacional los hay pequeños o intermedios; en base a su cercanía a un municipio grande, algunos son calificados como semiurbanos. Del mismo modo, el fenómeno de la despoblación ya no es patrimonio exclusivo de los municipios rurales más pequeños, al padecerlo también aquellos calificados como intermedios e incluso los semiurbanos.

La despoblación y el envejecimiento poblacional tiene implicaciones que van más allá de las meramente demográficas. Entre otras, cabe destacar aquellas de naturaleza económica-financiera. Precisamente este es uno de los

argumentos señalados en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) para justificar una racionalidad de la planta municipal gallega. Dada las especiales características este tipo de municipios, deben enfrentarse a la necesidad de invertir más en servicios públicos y, al mismo tiempo, mejorar sus niveles de ingresos, en gran medida condicionado por las transferencias recibidas de otras Administraciones Públicas.

Para determinar el grado de ruralidad de los municipios en Galicia, de cara a realizar el análisis de la presente nota del Observatorio Municipal de Galicia, nos hemos remitido a lo indicado en el ámbito territorial del Programa de Desarrollo Rural (PDR) y en la instrucción de la autoridad de gestión del PDR³. La delimitación de zona rural se establece atendiendo a la clasificación propuesta por la Comisión Europea, denominada "grado de urbanización" que toma como unidad de referencia la LAU2 (municipios) y que establece tres categorías⁴:

- Zonas densamente pobladas (ZDP): caracterizadas por una densidad de población igual o superior a 1.500 habitantes/km² y con una población mínima de 50.000 habitantes. Las conforman los centros urbanos y son donde reside la mayor parte de la población en Galicia.
- Zonas de densidad intermedia (ZIP): aquellas en las que al menos el 50% de la población vive en celdas rurales -entendiendo estas como las que están fuera de las agrupaciones urbanas- y menos del 50% residen en altos grupos de densidad.

³

https://www.ige.gal/web/mostrar_actividade_estadistica.jsp?idioma=es&codigo=0701&gnp=0

⁴ Además, el Instituto Gallego de Estadística (IGE) contempla el subgrado de urbanización. Así los municipios ZIP se dividen en ZIP alta y baja y los municipios ZPP en ZPP alta, intermedia y baja. Esta subclasificación -especial para Galicia- pretende mejorar la diferenciación de Eurostat. Con el objeto de presentar un ejercicio simplificado de las situación económica-financiera entre municipios rurales y no rurales, en esta nota se considerará únicamente a efectos de clasificación, el grado de urbanización en Galicia, no el subgrado.

- Zonas de baja densidad (ZPP): por lo menos el 50% de la población vive en celdas rurales. Aquellas LAU2 con una población inferior a los 5.000 habitantes y con el 90% o más de su área situadas en las cuadrículas rurales tienen esta denominación.

A partir de información publicada por el IGE en 2023, el 36,7 % de la población gallega reside en municipios ZDP, el 37,2% en ZIP y el 26,1% en ZPP. La **Tabla 1** recoge la distribución por grado de urbanización de los municipios en Galicia, donde los ZPP representan el 76,7% de los municipios. Por lo tanto, de los 313 municipios en Galicia, 240 son calificados como ZPP.

Tabla 1: Distribución por grado de urbanización de los municipios en Galicia

Grado de urbanización	Número de municipios	Porcentaje de municipios
ZDP	7	2,2
ZIP	66	21,2
ZPP	240	76,7
Total	313	100

Fuente: Instituto Gallego de Estadística (IGE).

Los municipios gallegos calificados como ZPP presentan singularidades de diferente naturaleza; entre otras, económicas-financieras y demográficas. Uno de sus rasgos comunes- sobre todo de los más pequeños- con relación a la población residente, son las dificultades en su funcionamiento en general y la prestación de servicios en particular. El principal problema al que se enfrentan los municipios rurales con poca población es que las competencias son las mismas para todos aquellos que tienen hasta 5.000 habitantes.

2. Financiación de los municipios rurales.

El actual sistema de financiación refleja un mecanismo excesivamente homogéneo, posiblemente como herencia de una situación demográfica, social y económica que no es la actual. Esto, lejos de ser un punto a favor, debe considerarse como una importante limitación, que genera significativas diferencias entre los municipios en función de su tamaño poblacional y naturaleza rural-urbana en materia de ingresos.

La elevada homogeneidad de las fuentes de ingresos locales implica que todos los municipios cuentan con impuestos propios -directos e indirectos, que conforma los capítulos 1 y 2 de la clasificación económica de los ingresos, respectivamente- tasas precios públicos y otros ingresos -recogidos en el capítulo 3- y transferencias para su funcionamiento, principalmente estatales y en menor medida, autonómicas y provinciales, recogidas en los capítulo 4 y 6, para transferencias corrientes y de capital, respectivamente.

Como consecuencia de esta fuerte homogeneidad, la capacidad tributaria de los municipios rurales-en su mayor parte con poca población- se encuentra muy limitada. Así, el tributo que más recauda a nivel municipal -el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)- posee una capacidad recaudatoria muy tasada por la Administración General del Estado, puesto que determina, entre otros elementos, el elemento más importante del impuesto, su base imponible, a partir del valor catastral.⁵ La determinación de su valor estará condicionado por la localización o el coste del citado inmueble, siendo previsible que sea menor en aquellos municipios de naturaleza rural.

Este argumentario es fácilmente extrapolable a otros impuestos municipales, que también dependen del valor catastral: Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) -más conocido como

⁵ Además, los menores valores reales afectan a otros impuestos como el Impuesto sobre el Patrimonio (IP), Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPyAJD) y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD).

Plusvalía Municipal- o el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).

Por lo que respecta al Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), su capacidad recaudatoria vuelve a ser limitada debido a sus amplias exenciones concedidas a nivel estatal, lo que sumado a la menor actividad de los municipios rurales implican una menor recaudación por este tributo. Por lo que respecta a Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), nuevamente su cuantía viene muy marcada por lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), al quedar también fijado por el Estado. Así la cuota tributaria se exigirá conforme al cuadro de tarifas establecido en el artículo 95 del TRLRHL, que básicamente consiste en asignar a cada clase de vehículo en base a su "factor tributario" - potencia fiscal, número de plazas, capacidad de carga útil o cilindrada- una cantidad o cuota en euros. Por lo tanto, es de esperar que la recaudación por este tributo sea muy limitada para los municipios rurales.

La posibilidad de emplear tasas y precios públicos para financiar la prestación de servicios municipales tampoco será la panacea para mejorar la recaudación en los municipios rurales. Dos son los motivos: porque implicaría la necesidad de realizar una prestación que un ayuntamiento rural tendría más problemas para proveerlo y, porque la aplicación de esas tasas podría suponer un peso excesivo de esta figura tributaria sobre la totalidad de los ingresos fiscales, algo que desde luego podría penalizar políticamente a los responsables del ayuntamiento. En resumen, esta opción no resulta excesivamente aconsejable para los municipios rurales con poca población.

Teniendo en cuenta esta realidad, los municipios rurales se ven obligados a asumir una fuerte dependencia financiera de las transferencias. Si bien, en principio se podría pensar que esto facilita la consecución de ingresos, no se puede obviar que es posible que se convierta en un problema para los municipios rurales por su poca población. Basta recordar que las cantidades recibidas por este concepto se basan en transferencias estatales a través de la Participación en Ingresos del Estado (PIE), que depende sobre todo de la

población residente. Tampoco parece que las cantidades aportadas por las CC. AA -por medio de la Participación en los Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAs)- en los capítulos de transferencias corrientes y de capital compense esa necesidad de mayores ingresos del medio rural. Un argumento similar se puede señalar para las ayudas que prestan las diputaciones provinciales a los ayuntamientos rurales.⁶

Además, por el lado de la realización del servicio hay que añadir un problema adicional y es que los municipios rurales presentan reducidas economías a escala y de densidad por la prestación. A partir del Banco de España (2021)⁷ se obtiene como los habitantes de un municipio rural medio en España deben recorrer una media de 23 kilómetros para acceder a un servicio local, frente a los pocos más de 2 kilómetros en caso de un municipio urbano (el desplazamiento adicional será 10 veces mayor para un habitante en el medio rural que en el urbano). O, dicho de otra forma, los ayuntamientos en las zonas no rurales, que son precisamente los que tienen una mayor capacidad recaudatoria, prestan con más facilidad servicios a la ciudadanía que aquellos que se encuentran en las zonas rurales, que posiblemente lo necesiten más que los municipios urbanos.

Para Galicia, el diferencial rural-urbano es de algo más de 12 kilómetros, siendo necesario desplazarse casi 15 kilómetros en las zonas rurales y casi 2,5 kilómetros en las zonas urbanas para recibir servicios públicos locales. Para la totalidad de las CC. AA estas diferencias resultan estadísticamente significativas (**Tabla 2**).

⁶ Velasco, F. (2020). "Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local". *Anuario de Derecho Municipal 2019*, número 13, 21-53.

⁷ Banco de España (2021). *El acceso a los servicios en la España rural*. Documentos ocasionales, número 2122. <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/17531/1/do2122.pdf>

Tabla 2: Diferencias de distancia en el acceso a los servicios locales (2011)

CCAA	Rurales (1)	Urbanos (2)	Diferencia (3)
Andalucía	12,71	1,96	-10,75***
Aragón	29,94	1,64	-28,30***
Asturias	17,09	2,16	-14,93***
Baleares	5,78	2,41	-3,37**
Canarias	16,64	2,37	-14,27***
Cantabria	19,50	2,91	-16,60***
Cataluña	12,85	2,12	-10,73***
Castilla-La Mancha	34,33	1,69	-32,64***
Castilla y León	26,57	1,98	-24,59***
Extremadura	21,51	1,56	-19,95***
Galicia	14,68	2,42	-12,27***
Madrid	11,41	2,02	-9,38***
Murcia	4,81	1,97	-2,84**
La Rioja	16,57	1,53	-15,05***
C. Valenciana	14,91	2,09	-12,82***
Total nacional	22,69	2,16	-20,53***

NOTA: Las columnas (1) y (2) se refieren a los valores medios de la distancia en el acceso a servicios locales, mostradas para el conjunto de municipios clasificados como rurales o urbanos, respectivamente. La columna (3) es la diferencia entre las columnas (2) y (1). ** y *** denotan significatividad a niveles del 5 % y 1 %, respectivamente.

Fuente: Banco de España (2021)

La **Tabla 3A** posibilita -a partir del Banco de España (2021)- medir la diferencia entre la fiscalidad de los municipios rurales y urbanos a nivel estatal para el período 2003-2018. La **Tabla 3B** reproduce esta comparativa para Galicia para el período 2003-2021 pero considerando la diferenciación ya señalada entre municipios ZDP, ZIP y ZPP. En particular se analiza la presión fiscal de cada municipio a partir de las figuras impositivas de ámbito local (IBI, IAE, IVTM, ICIO e IIVTNU).⁸

A nivel nacional se comprueba como en el impuesto que más recauda, el IBI, el tipo de gravamen para inmuebles urbanos es, en media, 0,09 puntos

⁸ Con todo, en los últimos años se observa una revisión al alza de los valores a demanda en los municipios y los efectos del Plan de Regularización Extraordinaria 2013-2016 del Ministerio de Hacienda.

porcentuales mayor en los municipios urbanos que en los rurales. Para los inmuebles rústicos, los tipos, en media, son 0,05 puntos superior en los municipios urbanos. Para el caso de Galicia, los ZPP tienen un tipo impositivo 0,13 puntos porcentuales por debajo de los ZDP y 0,01 puntos por debajo de los ZIP. Por lo tanto, resulta superior a la diferencia recogida a nivel nacional entre municipios urbanos y rurales en el IBI urbano. Por lo que respecta al IBI rústico para Galicia las diferencias entre los ZDP y los ZPP señalan 0,11 puntos porcentuales por encima para los primeros, aunque comparando los ZIP con los ZPP, son estos últimos los que tienen un tipo impositivo 0,03 puntos superior a los ZIP. O dicho de otra forma y a pesar de ser fuentes diferentes, las diferencias en los últimos años en Galicia aumentan entre los tipos del IBI en los municipios rústicos y urbanos. Los resultados tanto a partir del Banco de España como los que hemos estimado desde Red Localis para elaborar esa nota, contrasta con lo esperable, que sería que los municipios rurales debieran tener mayores tipos en el IBI rústico, ya que tienen más inmuebles de estas características. Este resultado puede denotar cierta inhibición fiscal o incapacidad para aplicar tipos mayores en este tipo de municipios.

En relación al IAE, en Banco de España señala como el diferencial entre el coeficiente de situación máxima para el conjunto de municipios en España es de 0,82 puntos porcentuales superior en aquellos de naturaleza urbana; considerando el coeficiente de situación mínima, la diferencia es de 0,39 puntos porcentuales a favor de los municipios urbanos. Para Galicia, las diferencias son todavía mayores entre los municipios ZDP y los ZPP, ascendiendo a 1,08 puntos porcentuales para el coeficiente de situación máximo y de 0,28 puntos porcentuales entre los municipios ZIP y ZPP. Estas diferencias, aunque de menor intensidad se reproducen para el coeficiente de situación mínima entre los ZDP y ZPP (0,18 puntos porcentuales) y los ZIP y ZPP (0,14 puntos porcentuales). Si, además se tiene en cuenta que la actividad económica es menor en los ZPP, la recaudación por la vía del IAE no solo quedará lastrada por los menores coeficientes utilizados, sino por la cuotas mínimas municipales o el volumen de la cifra de negocio empleadas.

En relación al IVTM - a nivel nacional- las cuotas obtenidas por el documento del Banco de España permiten señalar que en todos los casos resulta superior en los municipios urbanos frente a los rurales. Y que además la citada diferencia aumenta a medida que se incrementa la potencia fiscal del turismo: 5,16 euros de diferencia a favor de los rurales si el vehículo tiene una potencia fiscal inferior a los 8 caballos y 50,2 euros si es superior a los 20. Considerando el turismo más habitual (potencia fiscal entre 12 y 15,99 caballos) un municipio rural establecería una cuota anual del IVTM anual de 82,9 euros frente a los 113 euros de un municipio urbano. Centrando el análisis en el caso de Galicia, las diferencias entre municipios catalogados como ZDP y ZPP son incluso mayores, al oscilar entre los 6,78 euros para los turismos de hasta 8 caballos fiscales y los 74,8 euros si se trata de turismos que superar los 20 caballos fiscales. También resultan superiores si consideramos la diferencia entre municipios ZIP y ZPP. En este caso las diferencias oscilan entre los 2,13 euros para los turismos de hasta 8 caballos fiscales y los 24,7 euros para aquellos con más de 20 caballos fiscales. Por lo tanto, resulta evidente que en los municipios rurales en Galicia se reproduce -incluso con mayor intensidad- lo observado a nivel nacional con relación a la determinación de la cuota del IVTM para los turismos. Por otra parte, para el caso de los tractores las cuotas aplicadas son mayores en los municipios urbanos frente a los rurales, observando una horquilla a favor de los primeros entre los 7,55 y los 35,8 euros a media que aumenta la potencia fiscal. En Galicia este diferencial se reproduce, oscilando entre los 9,8 y los 47,7 euros entre los ZDP y los ZPP y los 3,1 y 15,2 euros comparando los ZIP y los ZPP, respectivamente. Por lo tanto, en los municipios rurales gallegos, que es donde abundan más este tipo de vehículos se establecen unas cuotas menores; algo cuanto menos curioso.

Por lo que respecta al IIVTNU⁹ a nivel nacional se comprueba como el tipo aplicable -con independencia del número de años de generación del incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana- se sitúa en torno a los 16 euros por encima en los municipios urbanos. Para Galicia esta diferencia es de 20 euros entre los municipios ZDP y ZPP y de 14 euros considerando la diferencia entre ZIP y ZPP. De nuevo, en Galicia y a pesar de ser fuentes diferentes y períodos temporales algo distintos, parece que las diferencias entre tipos son también mayores.

Finalmente, en cuanto al ICIO a nivel estatal se constata como en los municipios urbanos el tipo de gravamen es superior en 1,17 puntos frente a los rurales. En Galicia el diferencial es algo menor: 0,85 puntos porcentuales entre ZDP y ZPP y de 0,46 entre ZIP y ZPP, respectivamente. Además, para todos los impuestos analizados, las diferencias entre municipios urbanos y rurales (a nivel nacional) y entre municipios ZDP, ZIP y ZPP resultan significativas.

⁹ Para poder hacer esta comparación solo se considera hasta el ejercicio fiscal 2021, puesto que a partir de este año se posibilita dos sistemas de cálculo del IVTM, el "teórico" a partir del valor catastral y la aplicación del tipo en función del número de años de plusvalía registrado y el "real" a partir del incremento de valor real del terreno. Al haber optado por esta limitación temporal podemos realizar la comparación con los resultados del Banco de España.

Tabla 3A: Diferencias en los impuestos locales (media 2003-2018)

	Rurales (1)	Urbanos (2)	Diferencia (3)
IBI urbano (tipo de gravamen)	0,58	0,67	0,09***
IBI rustico (tipo de gravamen)	0,60	0,65	0,05***
IAE (coeficiente situación máximo)	1,15	1,97	0,82***
IAE (coeficiente situación mínimo)	1,04	1,43	0,39***
IVTM turismo 8 CF (€)	14,6	19,8	5,16***
IVTM turismo 8-11.99 CF (€)	39,4	53,6	14,2***
IVTM turismo 12-15.99 CF (€)	82,9	113	30,4***
IVTM turismo 16-19.99 CF (€)	104	143	39,4***
IVTM turismo >20 CF (€)	129	179	50,2***
IVTM tractores<16 CF (€)	20,1	27,6	7,55***
IVTM tractores 16-25 CF (€)	31,5	43,4	11,9***
IVTM tractores>25 CF (€)	94,3	130	35,8***
IVTNU (tipo hasta 5 años)	8,7	25,4	16,7***
IVTNU (tipo hasta 10 años)	8,59	25,2	16,6***
IVTNU (tipo hasta 15 años)	8,48	25	16,5***
IVTNU (tipo hasta 20 años)	8,4	24,8	16,4***
ICIO (tipo de gravamen)	2,08	3,24	1,17***

NOTA: Las columnas (1) y (2) se refieren a los valores medios durante 2003-2018 para el conjunto de municipios clasificados como rurales o urbanos, respectivamente. La columna (3) es la diferencia entre las columnas (2) y (1). *, ** y *** denotan significatividad a niveles del 10 %, 5 % y 1 %, respectivamente.

Fuente: Banco de España (2021)

Tabla 3B. Diferencias en los tipos impositivos 2003-2021 en Galicia

	ZDP (1)	ZIP (2)	ZPP (3)	Diferencia ZDP – ZPP (4)	Diferencia ZIP – ZPP (5)
IBI urbano (tipo de gravamen)	0,63	0,50	0,50	0,13***	0,01**
IBI rustico (tipo de gravamen)	0,59	0,45	0,48	0,11***	-0,03***
IAE (coeficiente situación máximo)	2,29	1,49	1,21	1,08***	0,28***
IAE (coeficiente situación mínimo)	1,22	1,19	1,05	0,18***	0,14***
IVTM turismo 8 CF (€)	20,45	15,81	13,67	6,78***	2,13***
IVTM turismo 8-11.99 CF (€)	56,57	42,81	36,88	19,7***	5,93***
IVTM turismo 12-15.99 CF (€)	120,10	90,71	77,73	42,38***	12,99***
IVTM turismo 16-19.99 CF (€)	156,35	115,16	97,03	59,32***	18,13***
IVTM turismo >20 CF (€)	195,89	145,82	121,03	74,86***	24,79***
IVTM tractores<16 CF (€)	28,96	22,23	19,10	9,85***	3,13***
IVTM tractores 16-25 CF (€)	45,70	34,97	29,99	15,71***	4,98***
IVTM tractores>25 CF (€)	137,64	105,13	89,93	47,72***	15,2***
IVTNU (tipo hasta 5 años)	24,60	18,31	3,95	20,66***	14,36***
IVTNU (tipo hasta 10 años)	24,30	18,18	3,93	20,37***	14,25***
IVTNU (tipo hasta 15 años)	24,10	18,04	3,92	20,19***	14,12***
IVTNU (tipo hasta 20 años)	23,91	17,97	3,92	19,99***	14,05***
ICIO (tipo de gravamen)	3,09	2,70	2,24	0,85***	0,46***

NOTA: Las columnas (1) y (2) y (3) se refieren a los valores medios durante 2003-2021 para los siguientes municipios ZDP: Zona Densamente Poblada; ZIP: Zonas Intermedias; ZPP: Zonas Poco Pobladas. Valores medios del período 2003-2021. Las columnas (4) y (5) reflejan las diferencias entre ZDP y ZPP y ZIP y ZPP, respectivamente ** y *** denotan significatividad a niveles del 5 % y 1 %, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Para completar análisis se analizan las diferencias en la estructura presupuestaria de ingresos y gastos de los municipios españoles según su grado de urbanización. La **Tabla 4A** muestra los valores medios durante el período 2003-2018 de los distintos capítulos de ingresos y gastos de los presupuestos iniciales -en euros per cápita- para el conjunto de municipios clasificados como rurales y urbanos a partir de la información elaborada por el Banco de España. La **Tabla 4B** realiza un ejercicio similar para Galicia a partir de la información recogida en el Observatorio Red Localis. Los resultados ponen de manifiesto las diferencias existentes entre ambos tipos de municipios, tanto a nivel estatal como para Galicia.

Partiendo de los resultados a nivel nacional, los ingresos por habitante en los municipios rurales son superiores en 379 euros a los municipios urbanos,

debido al peso mayor de los primeros en los capítulos 4 (transferencias corrientes) y 5 (ingresos patrimoniales) y especialmente el capítulo 7 (transferencias de capital). Por el contrario, en los municipios urbanos se ingresa mucho más por la vía de impuestos directos, siendo las diferencias menores cuando se realiza la comparación en los capítulos de impuestos indirectos y tasas y otros ingresos.

Centrando el análisis en el caso gallego, se comprueba como los municipios ZPP respecto a los ZDP muestran una notable menor recaudación por habitante en los impuestos directos (capítulo 1), indirectos (capítulo 2) y tasas y precios públicos (capítulo 3) del presupuesto de ingresos; la diferencias que hemos calculado han sido de 144,2, 19,8 y 95,2 euros, respectivamente. Replicando el ejercicio entre los ZIP y ZPP el diferencial sería de 22,9, 5,22 y 33,3 euros respectivamente.

En el primero de los casos esta importante diferencia se debe-especialmente- a la participación en los tributos del Estado de los siete grandes municipios en Galicia; para el segundo de los casos, a la menor capacidad recaudatoria de los ZPP frente a los ZIP, puestos que no se contempla ese tratamiento especial en los capítulos 1 y 2 de ingresos entre los dos tipos de municipios, algo que si ocurría con los ZDP. Para las tasas, las diferencias son explicables por su menor uso en los ZPP, de ahí que no sea tampoco una alternativa para mejorar la fiscalidad propia de este tipo de municipios.¹⁰

¹⁰ La Participación en los Tributos del Estado de las Entidades Locales comprende dos modelos. Por un lado, el de cesión de impuestos estatales, de determinados porcentajes -en torno al 2%- de los rendimientos recaudados de los siguientes impuestos del Estado (excluyendo la cesión a las CC. AA): IRPF (que va al capítulo I de ingresos), IVA (que va a capítulo II de ingresos) e Impuestos Especiales sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores de Tabaco (que va al capítulo II de ingresos), aplicable a los municipios que son capitales de provincia o de Comunidad Autónoma o tener una población de derecho igual o superior a los 75.000 habitantes. Por otra parte, se encuentra el modelo de reparto por variables para los municipios no incluidos en el grupo anterior. Se trata de una transferencia general e incondicionada del Estado (capítulo 4 de ingresos corrientes), configurada de forma única para todos los municipios, conformando un fondo global que se reparte en base a un conjunto de criterios específicos: población de derecho (especialmente), el esfuerzo fiscal municipal y la capacidad tributaria.

Además, las mayores bases imponibles en los municipios urbanos -por ejemplo, los valores catastrales que forman la base imponible del IBI son superiores en los municipios urbanos- por lo que la cuota tributaria cobrada por tal concepto será mayor. Lo mismo sucederá con otros impuestos que dependen del valor catastral, como el IIVTNU o el ICIO. Asimismo, estaría la menor presión fiscal presente en los municipios rurales, que suelen apostar por tipos impositivos reducidos, lo que disminuye su recaudación. Además, los municipios rurales no siempre optan por aplicar impuestos potestativos, como el ICIO o el IIVTNU.

De nuevo, y reproduciendo el resultado obtenido a partir del informe del Banco de España se comprueba como los municipios rurales (ZPP) el capítulo de transferencias corrientes y de capital presenta una mayor relevancia respecto a los ZDP y ZIP. En concreto las diferencias a favor de los ZPP respecto a los ZDP son de 166 y 116 euros para transferencias corrientes y de capital respectivamente; entre los ZPP y ZIP los diferenciales que hemos calculado desde Red Localis son de 135 y 82 euros por habitante, respectivamente. Comparando la situación a nivel nacional con Galicia, se supera el diferencial en transferencias corrientes, pero no para transferencias de capital. Finalmente indicar que el gasto por habitante en un municipio gallego catalogado como ZPP es de 917 euros, una cantidad casi idéntica a la de un ZDP y muy superior a la obtenida para un ZIP. En efecto, los municipios rurales muestran unos mayores ingresos en las transferencias recibidas por otros entes públicos.

Desde la perspectiva del gasto, los municipios rurales a nivel nacional muestran una mayor dotación por habitante a partir del informe del Banco de España respecto a los urbanos: 1.146 frente a los 1.035 euros. El gasto por habitante es mayor en los capítulos de gastos corrientes y, especialmente, en los gastos en inversiones reales, para infraestructuras o gasto en reposición. Los municipios urbanos gastan sobre todo más en personal.

Para Galicia se obtiene un resultado distinto. Comparando los municipios ZDP con los ZPP, en estos últimos se gasta por habitante más en personal y menos en inversiones reales, mientras que en los ZPP es mayor el gasto corriente y transferencias corrientes. Repitiendo la comparativa entre ZIP y ZPP, en estos últimos se gasta más en personal, gasto corriente e inversiones reales. Además, la dotación presupuestaria de ingresos y gastos es menor en los municipios gallegos que a nivel nacional.

Tabla 4A. Diferencias en la estructura presupuestaria (€ por persona)

		Rurales (1)	Urbanos (2)	Diferencia (3)
Ingresos				
1	Impuestos directos	286	353	67,2***
2	Impuestos indirectos	36,9	45,5	8,54***
3	Tasa y otros ingresos	198	208	9,92
4	Transferencias corrientes	351	257	-93,9***
5	Ingresos patrimoniales	114	23,3	-90,7***
6	Enajenación de inversiones reales	26,9	43,7	16,8***
7	Transferencias de capital	386	74,7	-312***
8	Activos financieros	1,36	2,07	0,71**
9	Pasivos financieros	28,8	43,1	14,3***
Total Ingresos		1.430	1.051	-379***
Gastos				
1	Gastos de personal	309	353	44,3***
2	Gastos corrientes	453	332	-121***
3	Gastos financieros	11	18,5	7,41***
4	Transferencias corrientes	70,8	62,4	-8,44**
5	Fondo de contingencia	1,47	2,64	1,17***
6	Inversiones reales	528	207	-321***
7	Transferencia de capital	13,7	9,56	-4,19**
8	Activos financieros	0,617	1,94	1,32***
9	Pasivos financieros	29,6	48,8	19,1***
Total Gastos		1.416	1.035	-381***

NOTA: Las columnas (1) y (2) se refieren a los valores medios (en euros per cápita) de los distintos capítulos presupuestarios de ingresos y gastos durante 2003-2018 para el conjunto de los municipios clasificados como rurales o urbanos, respectivamente. La columna (3) es la diferencia entre las columnas (2) y (1). ** y *** denotan significatividad a niveles del 5 % y 1 %, respectivamente

Fuente: Banco de España

Tabla 4B. Diferencias en la estructura presupuestaria (€ por persona), 2003-2021 en Galicia

		ZDP (1)	ZIP (2)	ZPP (3)	Diferencia ZDP – ZPP (4)	Diferencia ZIP – ZPP (5)
Ingresos						
1	Impuestos directos	342,48	221,22	198,25	144,23***	22,97***
2	Impuestos indirectos	34,15	19,52	14,31	19,85***	5,22***
3	Tasa y otros ingresos	186,55	124,57	91,26	95,29***	33,31***
4	Transferencias corrientes	259,41	290,85	426,14	-166,74***	-135,3***
5	Ingresos patrimoniales	12,16	6,22	5,98	6,18***	0,25
6	Enajenación de inversiones reales	5,71	4,32	3,17	2,54*	1,15
7	Transferencias de capital	43,08	77,11	159,82	-116,74***	-82,71***
8	Activos financieros	4,04	0,67	0,22	3,82***	0,45***
9	Pasivos financieros	31,60	22,81	18,43	13,17***	4,38**
Total Ingresos		919,17	767,29	917,58	1,59	-150,29***
Gastos						
1	Gastos de personal	260,53	260,88	301,39	-40,86***	-40,51***
2	Gastos corrientes	357,08	282,37	293,33	63,75***	-10,96***
3	Gastos financieros	9,45	5,15	4,24	5,22***	0,91***
4	Transferencias corrientes	59,56	27,82	34,86	24,7***	-7,03***
6	Inversiones reales	115,79	135,73	231,09	-115,3***	-95,35***
7	Transferencia de capital	12,55	4,65	3,07	9,47***	1,58***
8	Activos financieros	4,33	0,66	0,20	4,13***	0,46***
9	Pasivos financieros	48,22	25,84	18,73	29,49***	7,11***
Total Gastos		867,51	743,11	886,90	-19,4	-143,79***

NOTA: Las columnas (1) y (2) y (3) se refieren a los valores medios durante 2003-2021 para los siguientes municipios ZDP: Zona Densamente Poblada; ZIP: Zonas Intermedias; ZPP: Zonas Poco Pobladas. Valores medios del período 2003-2021. Las columnas (4) y (5) reflejan las diferencias entre ZDP y ZPP y ZIP y ZPP, respectivamente ** y *** denotan significatividad a niveles del 5 % y 1 %, respectivamente.

Fuente: elaboración propia a partir del Observatorio Red Localis

3. Recomendaciones

Atendiendo a los resultados obtenidos, es posible establecer algunas recomendaciones, como ejercicio propositivo para mejorar la capacidad fiscal de los municipios rurales, que es precisamente uno de los objetivos perseguidos en todos los informes de Red Localis. Buena parte de las recogidas a continuación figuran en documentos previos y son perfectamente aplicables a la realidad gallega.¹¹

Primera. Habría que plantearse si es racional exigir lo mismos servicios a todos los municipios con menos de 5.000 habitantes. Es evidente que no es lo mismo un municipio con 1.000 habitantes o menos que otro próximo a los 5.000. Convendría reflexionar si la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL)- aprobada en 1985- en la práctica está atribuyendo un exceso de competencias a los municipios con poca población- en su mayor parte en el marco rural- imponiéndoles más servicios de los que realmente pueden prestar atendiendo a sus recursos. Si realmente se comprueba la ficción de las competencias ejercidas, por ejemplo, si el servicio es prestado sistemáticamente por otra entidad distinta al ayuntamiento, bien por delegación, encomienda de gestión o a través de las diputaciones provinciales, convendría preguntarse si no se está de facto a producir la sustitución de la labor municipal. Un argumento similar se podría emplear cuando el ejercicio de las competencias municipales depende -casi exclusivamente- de las subvenciones condicionadas por otras

¹¹ Entre otros documentos se puede citar "Una fiscalidad diferenciada para el progreso de los territorios despoblados en España. Justificación, valoración e impacto socioeconómico" coordinado por José A. Herce (2019) y disponible en: https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2021/02/Una-fiscalidad-diferenciada-para-el-progreso_SSPA.pdf, "Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local" (2020) de Francisco Velasco, https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/701544/ADM13_1.pdf?sequence=5&isAllowed=y, "El acceso a servicios en la España rural" del Banco de España (2021), <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/17531/1/do2122.pdf> o Vaquero García, A. (2021). "Administraciones presupuestarias y fiscales de las administraciones locales para evitar el despoblamiento en el medio rural: situación actual y líneas de mejora", <https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/102.pdf>

administraciones, ya que esto supone la pérdida completa de la autonomía local. O, dicho de otra forma, la autonomía local es más teórica que práctica. Sin duda, sería necesario realizar este ejercicio de "realismo" para ver cómo se están a prestar los servicios públicos en los municipios rurales y tomar buena nota de quien realmente los está a prestar. Además, y como es evidente, esta reducción de competencias y servicios municipales implicaría una menor necesidad de transferencias estatales, autonómicas y provinciales para los municipios rurales.

Segunda. Habría que valorar si es posible incrementar las bases imponibles de los tributos a través del aumento del número de contribuyentes. Esto podría pasar por tratar de fijar población al medio rural y generar riqueza. En los últimos años se manifiesta dos significativos cambios con relación a los municipios rurales que pueden favorecer su capacidad de atracción, un fenómeno que ha aumentado tras la pandemia de la COVID-19. Por un lado, hay que tener presente la existencia de externalidades negativas de las grandes ciudades, por ejemplo, tráfico elevado o problemas para la movilidad, lo que empeora la calidad de vida los urbanitas. Por otra parte, cada vez se pone más en valor los objetivos de sostenibilidad ambiental y territorial, algo que se suele vincular con el mantenimiento de los entornos rurales.

Tercera. Es de sobra conocida que la financiación de los ayuntamientos presenta una elevada homogeneidad. Lo anterior no tiene por qué ser un beneficio, sino que puede ser una clara limitación para garantizar la viabilidad económica de los municipios rurales. El diseño económico financiero recogido en el TRLRHL –de 2004- establece unos indicadores y variables para recibir transferencias -tanto del Estado como de las CC. AA- que benefician claramente a los ayuntamientos con mayor población, en su mayor parte municipios urbanos e incluso alguno periurbano. Este planteamiento dificulta el cumplimiento del principio de suficiencia financiera por su menor población en los municipios rurales. En consecuencia, sería recomendable una revisión

de la norma para una adecuada actualización a la realidad económica, social y demográfica.

Cuarta. Es preciso conseguir una mayor diversificación de los recursos obtenidos por los municipios rurales. Esto exige cambios de calado en el sistema actual de transferencias del Estado y de las CC. AA, evitando que la mayor parte de los recursos aportados por otras administraciones públicas quede condicionado a criterios de naturaleza demográfica.

Quinta. Se ha venido apostando mucho por las ayudas fiscales para la fijación de población en el medio rural. La mayor parte de las actuaciones se basan en fomentar la natalidad, ayudas para la adquisición de vivienda, conciliación familiar o, incluso, una oferta de empleo. Incluso, algunos municipios han aprobado ayudas como "cheques-bebe" o alquiler de vivienda a bajo precio. En el primer caso se busca incentivar económicamente los nacimientos o adopciones en el municipio, contribuyendo a sufragar con cargo a las cuentas municipales los gastos en los que incurren las familias por los motivos señalados. En el segundo caso, se ofrecen viviendas a un precio reducido a nuevos residentes en el municipio, sobre todo si se trata de jóvenes y/o familias con niños.

Sin querer cuestionar estas medidas, es necesario realizar un ejercicio de evaluación económica que determine si las rebajas de impuestos realmente ayudan a fijar población en los municipios rurales que han optado por esta vía. O si, por el contrario, esta reducción impositiva se traduce en un menor gasto público local y menores servicios y/o un empeoramiento de su calidad. Algunos estudios han venido señalado como estas medidas precisan de un diseño correcto, para que realmente beneficien a los colectivos que pueden mejorar la situación demográfica. Este sería, por ejemplo, la necesidad de contar con un tiempo mínimo de residencia y/o no superar cierto umbral de renta. Además, en la mayor parte de los casos este tipo de actuaciones no consiguen el efecto deseado, puesto que, en el mejor de los casos, se traducen en unas variaciones mínimas de población en su padrón de habitantes

Sexta. El análisis de la casuística que hay detrás de municipios urbanos frente a los rurales (ZDP, ZIP y ZPP en Galicia) debe ir más allá de un ejercicio tributario. No se puede obviar que los municipios rurales suelen estar mucho más aislados geográficamente que otros, lo que se traduce en una mayor dificultad y un mayor coste en la provisión de determinados servicios. En consecuencia, debe incluirse también la derivada del gasto.

Séptima. Valorar que las CC. AA -a través de sus competencias normativas- establezcan los incentivos fiscales necesarios para fijar (o atraer) población en municipios escasamente poblados y con una clara desventaja en cuanto a la posibilidad de acceder a los servicios públicos con costes similares al de otros territorios más poblados. La capacidad fiscal local para aplicar ventajas tributarias es muy limitada, por lo que resulta recomendable que desde los gobiernos autonómicos se apueste por este tipo de medidas.

Octava. Se podría valorar la consideración de un régimen fiscal diferenciado para los municipios rurales que contribuya a fomentar el desarrollo económico de municipios de escasa densidad demográfica, pero de mayor tamaño poblacional y que posibilitasen una reducción de la distancia para la prestación de los servicios públicos.

4. Conclusiones

1. Los municipios situados en entornos rurales suelen presentar problemas y limitaciones para poder garantizar los servicios a las personas residentes. Si bien esto no es patrimonio exclusivo de Galicia, esta situación se ve acentuada por el fuerte proceso de envejecimiento poblacional, baja densidad demográfica, despoblación continuada, reducida dotación y/o carencia de infraestructuras y la incapacidad para conseguir un desarrollo local endógeno de los municipios rurales.
2. En Galicia contamos con 240 municipios (76,7% del total) calificados como Zonas de Poca Población (ZPP), la mayor parte situados en el marco rural con fuertes singularidades de diferente naturaleza:

- económica, financiera y demográfica. Todos ellos con algunos rasgos comunes como las dificultades en su funcionamiento y para la prestación de servicios públicos.
3. En Galicia la distancia que debe asumir un residente en el medio rural es de casi 15 kilómetros para recibir un servicio, mientras que no llega a 3 kilómetros si reside en un entorno urbano. Con todo, la media nacional se sitúa en 22,6 Kilómetros en el medio rural y 2,1 kilómetros en el medio urbano.
 4. Las diferencias fiscales entre municipios catalogados como Zonas con Poca Población (ZPP), Zonas Densamente Pobladas (ZDP) y Zonas de Densidad Intermedia (ZIP) en Galicia es evidente. En el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) para edificaciones urbanas los ZPP tienen un tipo impositivo 0,13 puntos porcentuales por debajo de los ZDP y 0,01 puntos por debajo de los ZIP. Por lo que respecta al IBI rústico para Galicia las diferencias entre los ZDP y los ZPP señalan 0,11 puntos porcentuales por encima para los primeros, aunque comparando los ZIP con los ZPP, son estos últimos los que tienen un tipo impositivo 0,03 puntos superior a los ZIP.
 5. Para el resto de los impuestos analizados (Impuesto de Actividades Económicas, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras e Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana) estas diferencias también se manifiestan. Todo ello supone una menor capacidad recaudatoria para los municipios rurales.
 6. Los municipios ZPP respecto a los ZDP muestran una notable menor recaudación por habitante en los impuestos directos (capítulo 1), indirectos (capítulo 2) y tasas y precios públicos (capítulo 3) del presupuesto de ingresos; las diferencias han sido de 144,2, 19,8 y 95,2 euros, respectivamente a favor de los municipios ZPP. Replicando el ejercicio entre los ZIP y ZPP el diferencial sería de 22,9, 5,22 y 33,3 euros respectivamente.

7. En el primero de los casos esta importante diferencia se debe- especialmente- a la participación en los tributos del Estado de los siete grandes municipios en Galicia; para el segundo de los casos, a la menor capacidad recaudatoria de los ZPP frente a los ZIP, puestos que no se contempla ese tratamiento especial en los capítulos 1 y 2 de ingresos entre los dos tipos de municipios, algo que si ocurría con los ZDP. Para las tasas, las diferencias son explicables por su menor uso en los ZPP, de ahí que no sea tampoco una alternativa para mejorar la fiscalidad propia de este tipo de municipios.
8. Comparando los municipios ZDP con los ZPP, en estos últimos se gasta por habitante más en personal y menos en inversiones reales, mientras que en los ZPP es mayor el gasto corriente y transferencias corrientes. Repitiendo la comparativa entre ZIP y ZPP, en estos últimos se gasta más en personal, gasto corriente e inversiones reales.
9. Entre otras recomendaciones desde Red Localis, apostamos por introducir mayores dosis de racionalidad en las prestaciones de servicios públicos locales en los municipios rurales, en especial reflexionar si la Ley de Bases de Régimen Local introduce más competencias a los municipios rurales que los que puede soportar por sus propios medios. De ser así, podría valorarse si sería adecuado suprimir la obligatoriedad de ciertos servicios que de facto se están a prestar por otras entidades distintas a las del ayuntamiento. Esto, como es evidente, también implicaría una reducción de las necesidades de transferencias estatales, autonómicas y provinciales a estos municipios.
10. Otra posibilidad sería- en la medida de lo posible- incrementar las bases imponibles de los tributos. Esto pasaría por un aumento del número de contribuyentes. Poner en valor el medio rural y dar oportunidades de trabajo a las personas jóvenes para que residan en estos municipios puede ser una vía muy interesante a explorar. Al mismo tiempo, resulta necesario evaluar las actuaciones fiscales que se están a llevar a cabo para fomentar la captación de residentes, puesto que muchas de ellas

parecen que son de pequeña intensidad, de escaso resultado y muy cortoplacista. En este sentido creemos que es mucho mejor por desarrollar estrategias conjuntas entre la administración autonómica y la local y que desde la primera se siga apostando fiscalmente por intentar atraer personas al rural.

11. Finalmente, desde Red Localis somos plenamente conscientes que el análisis de la casuística que hay en los municipios calificados como ZPP en Galicia debe ir más allá de un mero ejercicio tributario. El coste de los servicios, debido a la escasa concentración poblacional resulta mayor, se trata de muchos núcleos de población, muy aislados geográficamente, lo que se traduce en una mayor dificultad y mayor coste en la provisión de determinados servicios.