

UN ANÁLISIS ECONÓMICO-PRESUPUESTARIO DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

Autores

Dr. Vicente Jaime Pastor.

Departamento de Economía Aplicada
Facultad de CC.EE. y Empresariales
Universidad de Valencia

vicente.jaime@uv.es.

Dra. Amparo Soler Domingo.

Departamento de Economía Aplicada
Facultad de CC.EE. y Empresariales.
Universidad de Granada.

amparosoler@ugr.es.

RESUMEN

Suele afirmarse que los municipios turísticos se ven sometidos a un esfuerzo financiero superior al de los no turísticos. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece la cesión del producto de determinados tributos para los municipios turísticos; además la legislación turística de la mayoría de las comunidades autónomas (12 sobre 17) recoge la figura del municipio turístico y le concede determinadas ventajas. El presente trabajo analiza las diferencias entre los presupuestos de ingresos y de gastos de los municipios turísticos y no turísticos de la Comunidad. Los resultados obtenidos apuntan que la supuesta insuficiencia presupuestaria de los municipios turísticos no es tal ya que tienen un nivel de autonomía financiera mayor que los no turísticos, aun a costa de una mayor carga tributaria. Tampoco puede afirmarse que la presión fiscal en los municipios turísticos sea mayor, ya que esta mayor carga fiscal puede deberse tanto a que los tipos impositivos sean superiores o bien a que la base fiscal sea mayor.

Palabras clave: municipio turístico, presupuestos municipales, hacienda local

**AN ECONOMIC-BUDGETARY ANALYSIS OF THE TOURIST
MUNICIPALITIES IN THE VALENCIAN COMMUNITY**

Autors

Dr. Vicente Jaime Pastor.

Departamento de Economía Aplicada
Facultad de CC.EE. y Empresariales
Universidad de Valencia

vicente.jaime@uv.es.

Dra. Amparo Soler Domingo.

Departamento de Economía Aplicada
Facultad de CC.EE. y Empresariales.
Universidad de Granada.

amparosoler@ugr.es.

ABSTRACT

It is commonly accepted that the tourist municipalities have a higher financial effort than non-tourist ones. The Regulatory Law of the Local Treasuries establishes the transfer of the product of certain taxes to tourist municipalities; besides, the tourist legislation of most of the Autonomous Communities (12 out of 17) considers the concept of tourist municipality and grants them certain fiscal benefits.

This study analyzes the differences between the income and expenses budgets of tourist and non-tourist municipalities in the Valencian Community. The results point out that the assumed budget insufficiency of tourist municipalities is not such since they present a higher financial autonomy than non-tourist ones, even at the expense of a higher tributary charge. Moreover, it is not possible to assert that the fiscal pressure in the tourist municipalities is higher, because the tax charge may be due to higher taxes or to a higher fiscal base.

Key words: *tourist municipalities, municipalities' budgets, local public finance.*

INTRODUCCIÓN.

El municipio turístico en la legislación de la Comunidad Valenciana

La figura del municipio turístico ha ido extendiéndose en la legislación turística de las comunidades autónomas: tres lo regulan en la normativa de régimen local, mientras que nueve más lo hacen en la legislación turística. Entre estas últimas está la Comunidad Valenciana, que le dedica el Título II de la Ley 3/1998 de Turismo. Allí establece los requisitos necesarios para la declaración de municipio turístico efectuando, al tiempo, una clasificación en tres categorías: destino turístico, destino vacacional y destino de atracción turística. Sintetizando, los criterios que emplea son tres: la afluencia de visitantes en relación con la población de derecho, la oferta de alojamiento y la importancia de la actividad turística en la economía municipal.

En principio, la inclusión de la figura del municipio turístico tiene una finalidad financiera, haciéndose eco de las reivindicaciones que en este sentido han venido efectuando los municipios y cuyo fundamento es el sobreesfuerzo presupuestario que les supone atender las necesidades de una población turística que, si bien consume servicios de manera parecida a como lo hacen los residentes, no contribuye de parecida manera a su financiación. A ello se añade la necesidad de tener que sobredimensionar determinadas infraestructuras a fin de que no se congestionen durante los periodos en los que la afluencia de visitantes es máxima. En consecuencia, la tantas veces referida insuficiencia económica de la hacienda municipal se agrava, coloreándose con tintes dramáticos.

La Ley 3/98 recoge explícitamente este problema. En su exposición de motivos señala que los ayuntamientos turísticos se ven obligados a asumir unos costes para los que no cuentan ni con figuras impositivas ni con otros medios compensatorios; y, dada la especial importancia que tiene el componente municipal en la composición del producto turístico, parece oportuno que desde las instancias autonómicas se contribuya a soportar estas cargas adicionales. A tal fin, se establecen tres tipos de convenios que los municipios turísticos pueden suscribir con la Generalitat: convenios para la compensación financiera, para la adaptación de los municipios turísticos y para la competitividad y la comunicación.

De los tres tipos de convenios, el primero es el que tiene una finalidad compensatoria más clara ya que no sólo su denominación así lo indica sino que, además, el articulado de la Ley lo establece con toda nitidez (art. 33.1: “cuando la finalidad perseguida sea compensar el esfuerzo financiero adicional realizado por los ayuntamientos turísticos en aquellas partidas que sufran incrementos que no puedan ser costeados a través de tributos...”) mientras que el propósito de los otros dos convenios está más

relacionado con la mejora del producto turístico y con su comunicación y promoción en los mercados de origen, ligándose explícitamente a la mejora de la competitividad, es en definitiva, una vía muy similar a la empleada por Andalucía, que en una primera redacción de la normativa reguladora del municipio turístico (Decreto 158/2002) se centra especialmente en la vertiente compensatoria de las actuaciones a realizar desde el gobierno autonómico, mientras que la nueva redacción de esta norma (Decreto 70/2006 por el que se modifica el anterior) declara ya explícitamente el propósito de contribuir a la mejora de la calidad de los servicios turísticos municipales. Evidentemente, la separación entre un objetivo y otro es meramente formal, ya que la contribución a la nivelación del presupuesto municipal tiene también un efecto directo sobre la competitividad y la calidad del producto turístico local.

El Decreto 71/2000 del Gobierno valenciano aprobó el reglamento regulador de los convenios mencionados. De su lectura se desprende que los convenios del segundo y tercer tipo se orientan a la financiación de proyectos específicos (proyectos de adecuación del producto turístico y campañas de promoción y comercialización, respectivamente, siguiendo un esquema conocido: el consistorio, el sector privado o ambos conjuntamente deben elaborar el proyecto y someterlo a la aprobación de la Conselleria de Turisme, que puede financiarlo en parte), en los convenios para la compensación financiera se especifican cuáles son las partidas de gasto subvencionables estableciendo los siguientes conceptos:

- 1 Gastos derivados de la prestación de los servicios propios de las oficinas de información turística, en su concepto de postventa.
- 2 Mantenimiento y conservación de recursos turísticos de tipo ecológico y medioambiental.
- 3 Mantenimiento y conservación de recursos turísticos de tipo histórico-artístico y cultural.
- 4 Policía y seguridad ciudadana
- 5 Actuaciones extraordinarias en materia de limpieza viaria y del mobiliario urbano.

Y, dado que la subvención pretende cubrir el componente adicional del gasto, es decir, el sobreesfuerzo realizado, se establece un procedimiento de cálculo mediante el empleo de unos indicadores mínimos que deben fijarse anualmente (art. 7).

El presente trabajo tiene como finalidad efectuar un estudio sobre los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana intentando caracterizarlos en términos económico-financieros; es decir, se pretende conocer si efectivamente sus presupuestos municipales

presentan diferencias significativas con el resto, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos que, más allá de cierta percepción intuitiva, justifiquen ese tratamiento diferencial.

Los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana

Desde la entrada en vigor de la Ley de turismo de la Comunidad Valenciana hasta agosto de 2008, se han aprobado cinco decretos, citándolos abreviadamente son los siguientes: Decreto 72/2000, de 22 de mayo; Decreto 184/2000, de 22 de diciembre; Decreto 54/2002, de 10 de abril; Decreto 101/2006, de 7 de julio y Decreto 237/2007, de 28 de diciembre, del Gobierno Valenciano o, en su denominación actual, del Consell que declaraban como turísticos a un total de 184 municipios. El cuadro N° 1 recoge los datos más significativos de tales municipios y su comparación con los totales de la Comunidad Valenciana.

Cuadro N° 1

Datos esenciales de los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana

	Municipios turísticos	Total Comunidad Valenciana	% municipios turísticos sobre total
Número	184	542	33,9
Habitantes de derecho, 2007	3.202.270	4.885.029	65,5
Plazas de alojamiento hotelero, 2008 (1)	114.714	126.533	90,7
Plazas de alojamiento extrahotelero, 2008 (2)	197.132	211.563	93,2
Viviendas 2ª residencia, 2001 (3)	464.507	1.128.172	41,7

Fuentes: Conselleria de Turisme, IVE e INE. (1) Incluye hoteles, hostales y pensiones; (2) Incluye apartamentos, campings, albergues y casas rurales; (3) Censo de población y viviendas 2001.

Como puede apreciarse, la relación de municipios turísticos es, en principio, adecuada: las 184 localidades, siendo aproximadamente la tercera parte del total de las que hay en la Comunidad Valenciana, recogen algo más del 90 % de la oferta turística de alojamiento. Por lo que respecta a la demanda, en 2006 supusieron el 83,15% de las pernoctaciones que se llevaron a cabo en apartamentos y el 74, 11% de las que se efectuaron en hoteles, probablemente, las cifras efectivas sean algo mayores ya que los datos anteriores se han obtenido del desglose que, por puntos turísticos, efectúan la Encuesta de ocupación hotelera y la Encuesta de ocupación en apartamentos turísticos

del INE que, conjuntamente, proporcionan cifras para 19 de los municipios incluidos en la relación que son el 82,60% de las plazas de alojamiento hotelero y el 74,31% de las de alojamiento no hotelero. En definitiva, estos datos refuerzan la afirmación efectuada de que el conjunto de los municipios declarados turísticos representan bien tanto la oferta como la demanda. Además, el predominio del componente de turismo costero es casi absoluto: 45 municipios situados en el litoral son el 67,9% de la población residente en todos los municipios turísticos, el 91,4% de la capacidad de alojamiento y el 79,6% de las viviendas de segunda residencia.

Ahora bien, al recoger el cuadro N° 1 los valores medios no refleja la amplia variedad de situaciones que se presentan en estos municipios. A título de ejemplo, y tomando como dato de referencia la población de derecho, el rango de esta variable va de 31 a 797.654, valores mínimo y máximo (es decir, el número máximo de habitantes, que corresponde a la ciudad de Valencia, es 25.730 veces mayor que el tamaño de la población de Palanques en la provincia de Castellón). En consecuencia, se impone llevar a cabo una estratificación de estos municipios; y a tal fin se ha utilizado la segmentación que efectúa la Conselleria de Turisme y que distingue 5 estratos en función de la población de derecho. El cuadro N° 2 muestra los resultados de esta segmentación tanto en valores absolutos como en porcentajes.

Cuadro N° 2.

Municipios turísticos de la Comunidad Valenciana por estratos.
Valores absolutos y porcentajes sobre el total

Estrato	Municipios		Habitantes de derecho		Alojamiento hotelero*		Alojamiento extrahotelero*		Viviendas 2ª residencia	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Hasta 2.000	78	42,4	56.731	1,8	3.055	2,7	7.814	4,0	25.234	5,4
De 2.001 a 25.000	77	41,8	708.048	22,1	25.624	22,3	86.394	43,8	148.076	31,9
De 25.001 a 50.000	19	10,3	590.687	18,4	11.532	10,1	53.573	27,2	102.916	22,2
De 50.001 a 100.000	7	3,8	504.055	15,7	47.404	41,3	44.721	22,7	120.156	25,9
Más de 100.000	3	1,6	1.342.749	41,9	27.099	23,6	4.630	2,3	68.125	14,6
Totales	184	100	3.202.270	100	114.714	100	197.132	100	464.507	100

Fuentes: Conselleria de Turisme, IVE e INE y elaboración propia

* Plazas.

El cuadro muestra, en un primer análisis, una distribución de los datos más o menos convencional. Si dejamos de lado el estrato formado por los municipios de menor tamaño (cuya dimensión efectiva es muy reducida: a título de ejemplo, la media de habitantes por municipio es de 727) el alojamiento hotelero se concentra en las ciudades de mayor tamaño (de hecho, los dos estratos superiores albergan el 64,9% de la oferta hotelera) mientras que el alojamiento extrahotelero y las segundas residencias se localizan, sobre todo, en los estratos intermedios; es decir, se produce una especie de inversión de manera que cuanto mayor es el volumen del alojamiento hotelero, menor es la proporción de estas otras modalidades.

La distribución geográfica es también significativa, al tiempo que previsible: los municipios turísticos de menor tamaño se localizan mayoritariamente en el interior de la Comunidad Valenciana, mientras que los más grandes se ubican preferentemente en la costa. Se produce, pues, lo que podría llamarse el desplazamiento hacia el litoral de los municipios turísticos con el tamaño: en el estrato de menos de 2.000 habitantes, la proporción de municipios costeros sobre el total es del 2,6%. Este porcentaje mantiene un crecimiento constante en los estratos siguientes (respectivamente, un 32,4% un 57,9% y un 71,4%) hasta llegar al de poblaciones mayores de 100.00 habitantes en el que, al haber únicamente 3 el dato (que cae hasta el 66,6%) es poco significativo.

Ahora bien, es necesario tomar con cierta cautela los datos de los cuadros anteriores, ya que por su construcción pueden llevar a conclusiones erróneas. Por ejemplo, el estrato 2 resulta desproporcionado en relación con los restantes, ya que la diferencia entre los extremos superior e inferior es, por comparación, excesiva. Por otra parte, emplear el dato de la población de derecho para segmentar entre municipios puede resultar un criterio sencillo y fácil de emplear, al tiempo que razonablemente objetivo; ahora bien, presupone que el tamaño del municipio y su vocación turística guardan una relación directa, lo que puede no ser el caso. Ello resulta especialmente evidente en el estrato 4 que incluye junto a ciudades claramente turísticas, como Torrevieja o Benidorm (que, con un 33% de toda la oferta hotelera de los municipios turísticos provoca un vuelco muy importante en las cifras) otras como Paterna que cuenta únicamente con 826 plazas de alojamiento hotelero y 10 de extrahotelero.

La estructura de los ingresos municipales

Para estudiar los presupuestos municipales se ha empleado la información contenida en el Banco de Datos Territorial del Institut Valencià d'Estadística que en la sección Presupuestos de las entidades locales incluye información relativa a los ingresos, desglosados de acuerdo con los distintos capítulos de la clasificación económica, y de los

gastos clasificados, además de económica, funcionalmente. Y, aunque no se menciona si las cifras corresponden al presupuesto inicial de estas Entidades o a los derechos y obligaciones liquidados en el ejercicio de referencia, al parecer, y de acuerdo con la información que aparece en otras tablas, podría tratarse del presupuesto inicial.

El estudio de los ingresos se ha efectuado sobre la clasificación económica de éstos que los agrupa en 9 capítulos cuyo contenido aparece en el cuadro N° 3, mientras que el cuadro N° 4 muestra la estructura de los ingresos de los municipios turísticos y no turísticos de la Comunidad Valenciana.

Cuadro N° 3.
Clasificación económica de los ingresos municipales

Operaciones corrientes	Capítulo 1 Impuestos directos.	Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Actividades Económicas, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica e Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.
	Capítulo 2 Impuestos indirectos.	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras e Impuesto sobre determinados gastos suntuarios.
	Capítulo 3 Tasas y otros ingresos.	Tasas, precios públicos, contribuciones especiales, reintegros de ejercicios anteriores, multas, etc.
	Capítulo 4 Transferencias corrientes.	Ingresos no tributarios, sin contraprestación directa, destinados a financiar operaciones corrientes.
	Capítulo 5 Ingresos patrimoniales.	Ingresos procedentes de rentas del patrimonio de las Entidades locales y sus Organismos autónomos
Operaciones de capital	Capítulo 6 Enajenación de Inversiones Reales	Ingresos provenientes de transacciones (ventas) de bienes de capital propiedad de las Entidades locales
	Capítulo 7 Transferencias de capital.	Ingresos no tributarios, sin contraprestación directa, destinados a financiar operaciones de capital.
	Capítulo 8 Activos financieros.	Ingresos procedentes de enajenación de deuda, acciones y obligaciones, reintegro de préstamos, reintegro de fianzas y depósitos
	Capítulo 9 Pasivos financieros.	Financiación de las Entidades locales procedente de la emisión de deuda, préstamos recibidos, depósitos y fianzas recibidos.

Cuadro N° 4.

Estructura de los ingresos de los municipios de la Comunidad Valenciana (2005)

	Municipios turísticos	Municipios no turísticos
I. Impuestos directos	32,96	29,60
II. Impuestos indirectos	6,42	6,05
Total ingresos impositivos	39,37	35,65
III. Tasas y otros ingresos	17,09	18,61
V. Ingresos patrimoniales	1,60	2,61
VI. Enajenación de inversiones reales	5,18	5,51
Total ingresos propios	63,24	62,38
IV. Transferencias corrientes	22,66	21,06
VII. Transferencias de capital	6,36	9,86
Total transferencias	29,02	30,92
VIII. Variación de activos financieros	0,14	0,35
IX. Variación de pasivos financieros	7,59	6,34

Fuente: Banco de datos territorial del IVE y elaboración propia

Como comentario general hay que señalar la suficiencia financiera de ambos tipos de municipios, ya que los ingresos propios se sitúan en torno a las dos terceras partes del conjunto. La proporción, aun siendo muy similar, es ligeramente superior para los municipios turísticos, en los que suponen casi un punto más (0,86).

En los municipios turísticos, la partida de ingresos más importante es la de impuestos directos que, por sí sola, constituye prácticamente la tercera parte del total. Le sigue en importancia la de transferencias corrientes, con un 22,6 la de tasas y otros ingresos con un 17,09 % y la variación de pasivos financieros, que es un 7,59% de los ingresos totales.

Por lo que respecta a los municipios no turísticos, el orden de las tres primeras partidas de ingresos es el mismo; ahora bien, la cuarta partida en importancia son las transferencias de capital, que descienden hasta el sexto lugar en los municipios turísticos.

Sin embargo, las diferencias mas acusadas aparecen cuando se comparan las mismas partidas entre ambos tipos de municipios. Destacan especialmente:

- La mayor importancia de los ingresos impositivos, que en los municipios turísticos se sitúan prácticamente 3,72 puntos por encima respecto de los no turísticos, siendo los impuestos directos quienes cargan con la mayor parte de la diferencia.
- El mayor peso de las transferencias de capital en los municipios no turísticos, con 3,5 puntos más, acompañada de una menor proporción en el conjunto de la variación de pasivos financieros (esencialmente, deuda).

Junto a éstas se presentan otras diferencias que, sin ser tan llamativas como las anteriores, distinguen con claridad la estructura de ingresos entre ambos tipos de municipios. Por ejemplo, la que se aprecia en la partida de ingresos patrimoniales ya que, aun siendo reducida en términos absolutos (1 punto a favor de los municipios no turísticos), implica una variación proporcional importante que llega al 68,7%.

Los rasgos anteriores vienen a destacar que los municipios turísticos muestran una composición distinta de los ingresos presupuestarios respecto de los no turísticos refleja en definitiva, de una diferente estructura económica.

Examinaremos a continuación la posible existencia de diferencias en los ingresos presupuestarios de los municipios turísticos en función del tamaño de éstos. El cuadro 5 muestra la composición proporcional.

Cuadro Nº 5.
Estructura de los ingresos de los municipios turísticos por estratos (2005)

	Hasta 2.000	De 2.001 a 25.000	De 25.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	Más de 100.000	Totales
I. Impuestos directos	20,84	25,97	31,54	36,96	37,70	32,96
II. Impuestos indirectos	4,03	7,76	6,33	6,72	5,51	6,42
Total ingresos impositivos	24,87	33,73	37,87	43,69	43,21	39,37
III. Tasas y otros ingresos	15,80	20,20	21,17	19,70	11,78	17,09
V. Ingresos patrimoniales	7,85	1,82	2,50	1,28	0,75	1,60
VI. Enajenación de inversiones reales	1,77	9,56	6,60	3,83	2,13	5,18
Total ingresos propios	50,28	65,31	68,14	68,50	57,86	63,24
IV. Transferencias corrientes	17,60	16,12	20,44	19,35	30,20	22,66
VII. Transferencias de capital	27,32	12,50	3,70	3,55	3,20	6,36
Total transferencias	44,92	28,62	24,14	22,90	33,40	29,02
VIII. Variación de activos financieros	0,09	0,12	0,15	0,16	0,14	0,14
IX. Variación de pasivos financieros	4,71	5,95	7,57	8,45	8,60	7,59

Fuente: IVE y elaboración propia

Podemos destacar los siguientes rasgos:

- El fuerte crecimiento de los ingresos impositivos debido, sobre todo, al aumento de la proporción que suponen en el total los impuestos directos: el peso aumenta con el tamaño de la población de derecho en 16,86 puntos, un 80,9% sobre la

cifra de partida. Ello se debe, esencialmente, a que la base de de estos tributos tiene una relación directa con el tamaño del municipio. El más importante, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles que supone, por término medio, el 50% de la recaudación impositiva de los municipios (Cabrera y Sánchez Maldonado; 2007. Pag 20), es un tributo muy estable cuya recaudación no se ve prácticamente afectada por los cambios en el nivel de actividad económica.

- El aumento general de los ingresos propios, de manera que estos van creciendo con el tamaño de la población. En todos los casos suponen más del 50% de todos los ingresos, llegando a ser en los tres estratos intermedios más de las dos terceras partes del total. El motivo básico es el crecimiento en los ingresos tributarios, con lo que vale lo dicho para el caso anterior.
- El también importante aumento de los pasivos financieros, cuya proporción prácticamente se duplica, pasando de suponer el 4,71% de los ingresos totales en el estrato de municipios de menor tamaño al 8,60% en los mayores.
- La disminución de la importancia de las transferencias, especialmente acusada en el caso de la transferencias de capital: muy importantes para los dos primeros estratos de municipios (para el de los más pequeños son el 27,32%, algo menos de un tercio de todos sus ingresos) constituyen una fracción reducida para los de más de 25.000 habitantes. Por lo que se refiere a las transferencias corrientes, que recogen la participación de los ayuntamientos en los ingresos del Estado, refleja el mecanismo de distribución de éstos, en el que se aplican distintos coeficientes, uno de los cuales es la población, y el sistema especial para municipios grandes.

Población e ingresos municipales

Se compara, a continuación, el importe de los ingresos presupuestarios para cada capítulo y el valor per cápita correspondiente (resultado del reparto del rendimiento de cada uno de ellos entre la población de derecho) tanto para los municipios turísticos como no turísticos. Los resultados aparecen en el cuadro N° 6.

Cuadro N° 6.

Ingresos presupuestarios de los municipios turísticos y no turísticos de la Comunidad Valenciana. Valores totales y per cápita (2005)

	Municipios turísticos		Municipios no turísticos	
	Total	Per cápita	Total	Per cápita
I. Impuestos directos	969.862.934,21	302,87	393.750.394,84	237,80
II. Impuestos indirectos	188.796.095,00	58,96	80.538.176,48	48,64
Total ingresos impositivos	1.158.659.029,21	361,82	474.288.571,32	286,44
III. Tasas y otros ingresos	502.817.586,71	157,02	247.592.912,25	149,53
V. Ingresos patrimoniales	47.103.348,84	14,71	34.743.895,02	20,98
VI. Enajenación de inversiones reales	152.519.376,54	47,63	73.309.517,22	44,27
Total ingresos propios	1.861.099.341,30	581,18	829.934.895,81	501,23
IV. Transferencias corrientes	666.921.463,87	208,27	280.122.802,68	169,18
VII. Transferencias de capital	187.189.742,04	58,46	131.233.387,36	79,26
Total transferencias	854.111.205,91	266,72	411.356.190,04	248,43
VIII. Variación de activos financieros	4.064.342,25	1,27	4.721.460,55	2,85
IX. Variación de pasivos financieros	223.484.136,19	69,79	84.286.813,27	50,90
Total	2.942.759.025,65	918,96	1.330.299.359,67	803,42

Fuente: IVE y elaboración propia

En 2005, los ingresos presupuestarios de los municipios turísticos más que duplicaron a los de los municipios no turísticos: de hecho, la proporción es de 2,21 veces a favor de los primeros. Esta circunstancia se mantiene para la práctica totalidad de los capítulos, destacando los ingresos impositivos -mayor en 2,44 veces en los municipios turísticos- las transferencias corrientes, cuyo importe para estos ayuntamientos es un 238% más que para los no turísticos y la variación de pasivos financieros (la deuda,

básicamente) que multiplica el importe de los municipios no turísticos por un factor de 2,65.

Se trata, desde luego, de diferencias muy importantes a las que hay que intentar encontrar una explicación. Un primer grupo de motivos está relacionado con el tamaño de los municipios, que opera por dos vías:

- Respecto de los ingresos impositivos, como ya se ha señalado, estos aumentan con el tamaño de la población. Como se aprecia en el cuadro nº 1, los municipios turísticos suponen el 65,5% de la población total de la Comunidad Valenciana, siendo únicamente el 33,9% de todos los ayuntamientos. En consecuencia, el tamaño medio de los municipios turísticos es mayor que el de los que no lo son, reforzando lo anterior, la media de habitantes de derecho por municipio turístico es de 17.404. Si eliminamos de la relación las tres poblaciones mayores de 100.000 habitantes (Alicante, Elche y Valencia, que suponen conjuntamente el 41,9% en de los 3.202.270 de empadronados en todos los municipios turísticos) la media se sitúa en 10.274 habitantes de derecho por municipio turístico. Aun así, más del doble del dato de población de los no turísticos: 4.638 incluida la ciudad de Castellón de la Plana, que por sí sola aporta al conjunto 172.624 habitantes, el 10,42% del total.
- El otro capítulo de ingresos que también se ve afectado directamente por el tamaño del municipio es el de las transferencias corrientes: como se ha señalado, estas recogen, principalmente, la participación en los ingresos del Estado (PIE), siendo uno de los factores principales de distribución la población de derecho. Además, para los municipios turísticos, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 2004 prevé una mejora en la PIE para lo que deben cumplirse tres condiciones: que el municipio tenga más de 20.000 habitantes (la cumplen 38 municipios turísticos frente a 19 no turísticos), que el número de viviendas de segunda residencia supere al de viviendas principales y que los impuestos sobre hidrocarburos y sobre labores del tabaco tengan un rendimiento positivo en el municipio en cuestión. Por último, el régimen especial de las grandes ciudades, aplicable a las capitales o a aquellas que tengan más de 75.000 habitantes de derecho, lo que cumplen 6 municipios turísticos y 2 no turísticos. En definitiva, el mayor tamaño medio del municipio turístico opera claramente a favor de éste en el ámbito de las transferencias corrientes.

Un segundo bloque de razones estaría relacionado con la manera en la que se financian los municipios. Aun tratándose de una cuestión que va más allá de los límites del presente trabajo, señalar aquí dos notas:

- El capítulo VI, Enajenación de inversiones reales que recoge la venta de activos municipales y que, esencialmente, es el suelo. Se trata de una fuente a la que todos

los ayuntamientos están recurriendo, habida cuenta del importante auge que vienen experimentando los sectores de la construcción y la promoción inmobiliaria y que es más importante en los municipios turísticos por el mayor valor del suelo, atribuible tanto a factores de oferta (la mejor situación de éstos) como de demanda (el mayor tamaño de la población al que se ha hecho referencia, la competencia entre las actividades residenciales y no residenciales y la demanda de viviendas vacacionales por no residentes).

- El capítulo Variación de pasivos financieros al que nos referiremos como la deuda; los ingresos mediante el recurso al endeudamiento en los municipios turísticos fue en 2005 el 72,61% de todos los municipios de la Comunidad Valenciana. Aquí también, el mayor tamaño de los municipios es un factor que posibilita el crecimiento de este capítulo (como también se aprecia en el cuadro 5). La deuda viva de las Entidades Locales no puede superar el 110% de los derechos corrientes, lo que prima a los ayuntamientos de mayor tamaño. Ello puede ser un primer indicador de la insuficiencia financiera de estos municipios cuestión que recogíamos al principio de este trabajo, y sobre la que volveremos más adelante, en los datos sobre el recurso al crédito para la financiación de las entidades locales el peso de los ayuntamientos de mayor tamaño es decisivo. A título de ejemplo, los tres ayuntamientos turísticos de más de 100.000 habitantes supusieron en 2005, año al que vienen referidos los datos presupuestarios, el 41,8% de los ingresos por este concepto de todos los municipios turísticos, mientras que en el caso de los no turísticos, el único municipio de estas características, Castellón de la Plana, es tan sólo el 12,6% de los ingresos por este capítulo. Sin embargo, aun eliminando el efecto de estos grandes municipios, los valores per cápita se mantienen con mínimas variaciones, inferiores a 1 punto porcentual

Ahora bien, las diferencias en tamaño (en volumen de población) son un factor importante, aunque no único para explicar las diferencias; el otro factor es la política municipal sobre los ingresos. Aun hallándose limitada, es decir, siendo la capacidad de decisión que tienen los órganos de gobierno municipales en este ámbito relativamente escasa, no es nula, y los ayuntamientos han ido haciendo frente a las necesidades de financiación tomando decisiones sobre las distintas fuentes de ingresos presupuestarios. Por ejemplo, y en lo que se refiere a la recaudación tributaria, mientras que la población de los municipios turísticos es, como se ha señalado, el 65,5 por ciento, los ingresos impositivos son el 70,96%.

Ello nos indica que la presión fiscal que sufre la población empadronada en los municipios turísticos es alta: 361,82 euros per cápita, mayor que la de los ciudadanos empadronados en los municipios no turísticos y que también queda de manifiesto en el cuadro N° 7. El estudio que realizara Raya Mellado para los municipios turísticos

andaluces en el 2004 señala esta elevada presión fiscal como una característica diferenciadora de los municipios turísticos y como puede observarse, un residente en un municipio turístico paga, por término medio, un 26,3% más en impuestos que quienes residen en municipios no turísticos. Y, aunque recibe un 23,1% más en concepto de transferencias, también hay una parte de la carga fiscal diferida en el tiempo: la deuda per cápita es un 37,1% más elevada.

No obstante, es necesario matizar la afirmación referente a la presión fiscal sobre la población de derecho, ya que las peculiaridades propias de los tributos municipales dificultan el cálculo, lo que será objeto de un comentario posterior.

El gasto de los municipios turísticos

Los datos anteriores muestran la estructura de los ingresos presupuestarios de los municipios turísticos y su comparación con aquellos que no han sido declarados como tales. En este apartado veremos en qué tipo de gastos se traducen estos ingresos; y a tal fin se ha empleado la clasificación funcional, que permite ver con mayor claridad que otras (la económica, por ejemplo) cuales son, siguiera grosso modo, los objetivos que se pretenden con el gasto y la distribución de éste entre los distintos servicios que presta el ayuntamiento. El cuadro N° 7 muestra los distintos grupos de función.

Cuadro N° 7.
Clasificación funcional de los ingresos municipales

Grupo de función 1 Servicios de carácter general	Gastos relativos a las actividades que afecten, con carácter general, a todo el ayuntamiento y que consistan en el ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo a toda la organización.
Grupo de función 2 Protección civil y seguridad ciudadana	Gastos originados por los servicios que tienen a su cargo el orden y la seguridad propios de la policía local, control de tráfico, extinción de incendios, etc.
Grupo de función 3 Seguridad, protección y promoción social	Gastos y transferencias que constituyen el régimen de previsión y seguridad social a cargo del ayuntamiento.
Grupo de función 4 Producción de bienes públicos de carácter social	Gastos realizados por el ayuntamiento en sanidad, educación, vivienda y urbanismo y, en general, todos aquellos tendentes a la mejora de la calidad de vida.
Grupo de función 5 Producción de bienes de carácter económico	Gastos, preferentemente de inversión, relacionados con actividades para desarrollar el potencial económico del entorno social.
Grupo de función 6 Regulación económica de carácter general	Gastos de los servicios relacionados con asuntos económicos, financieros y comerciales del ayuntamiento.
Grupo de función 7 Regulación económica de sectores productivos	Gastos de actividades, servicios y transferencias para desarrollar el potencial económico de los distintos sectores productivos.
Grupo de función 9 Transferencias a Administraciones Públicas.	Cuando éstas sean de carácter general y no puedan ser aplicadas a ningún otro epígrafe de la clasificación funcional.
Grupo de función 0 Deuda pública.	Comprende los gastos de intereses y amortización de la deuda y demás operaciones financieras de naturaleza análoga, con exclusión de los gastos que ocasione la formalización de los mismos.

El cuadro nº 8 recoge los gastos de los municipios turísticos y no turísticos de la Comunidad Valenciana clasificados funcionalmente, tanto en términos absolutos, como el peso proporcional de cada función y el valor del gasto per cápita.

Cuadro N° 8.

Clasificación funcional del presupuesto de gastos de los municipios turísticos y no turísticos de la Comunidad Valenciana (2005). Valores absolutos y per cápita y porcentaje sobre el total

	Municipios turísticos			Municipios no turísticos		
	Total	% sobre total	Per capita	Total	% sobre total	Per capita
Servicios de carácter general	350.729.461	12,09	109,53	183.072.980	14,06	110,57
Protección civil y seguridad ciudadana	262.746.775	9,06	82,05	92.553.582	7,11	55,90
Seguridad, protección y promoción social	287.678.754	9,92	89,84	135.900.589	10,44	82,08
Producción de bienes públicos de carácter social	1.424.237.335	49,09	444,76	609.743.977	46,83	368,25
Producción de bienes de carácter económico	201.632.635	6,95	62,97	141.417.283	10,86	85,41
Regulación económica de carácter general	97.134.857	3,35	30,33	41.448.666	3,18	25,03
Regulación económica de sectores productivos	49.693.646	1,71	15,52	14.365.280	1,10	8,68
Transferencias a AAPP	9.221.572	0,32	2,88	9.997.276	0,77	6,04
Deuda pública	218.087.811	7,52	68,10	73.509.227	5,65	44,40
Total	2.901.162.850	100,00	905,97	1.302.008.862	100,00	786,33

Fuente: IVE y elaboración propia

Por lo que respecta a la composición del gasto, los municipios turísticos gastan proporcionalmente más en protección civil y seguridad ciudadana, lo que resulta esperable si se tiene en cuenta que dentro de este grupo se encuentran los gastos de la policía municipal, uno de los conceptos referidos con mayor frecuencia para ejemplificar la mayor carga de servicios que tienen que soportar estos ayuntamientos; en la producción de bienes públicos de carácter social; en regulación económica de carácter general, que incluye, esencialmente, los gastos de los servicios técnicos del consistorio en economía, planificación, hacienda, etc. y el gasto en instalaciones tales como los mercados municipales, mataderos y por último en deuda pública, que recoge, esencialmente, el servicio de la deuda.

Al igual que en el caso anterior, es necesario completar esta información con la del gasto per cápita. Aquí las diferencias son más acusadas, destacando las siguientes:

En primer lugar, es cierto que la carga fiscal de los habitantes de derecho de los ayuntamientos turísticos es mayor, pero ello viene aparejado con un mayor gasto per cápita, que superó en 119,64 euros (el 15,21%) el gasto en los municipios no turísticos.

En segundo lugar, y descendiendo a la composición de esta diferencia se observa que las discrepancias entre ambos grupos de municipios son muy importantes: tan sólo en los grupos de Servicios de carácter general (los gastos de funcionamiento del ayuntamiento, con excepción de los que se recogen en el grupo funcional 6) y Seguridad, protección y promoción social, las diferencias son menores del 20 por ciento. Destacan en este sentido tres grupos: el 2, Protección civil y seguridad ciudadana, en el que el gasto per cápita en los municipios turísticos es un 47,8% mayor; el grupo 7, Regulación económica de sectores productivos (que incluye los gastos relativos a la mejora y promoción de las actividades económicas), en el que el gasto per cápita es superior en un 78,9%; y el grupo 0, Deuda pública, un 53,4% mayor. En sentido opuesto, el gasto per cápita en la producción de bienes de carácter económico, función correspondiente al grupo 5 y que incluye el gasto en transportes, vías, comunicaciones, en definitiva, en proyectos de inversión en infraestructuras, es menor en los ayuntamientos turísticos: un 26,3% inferior, lo que va de la mano con el menor peso que tiene este grupo en el conjunto del gasto en los municipios turísticos: un 6,95% frente a un 10,86% en los no turísticos.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Los municipios turísticos han ido llevando a cabo con el tiempo una serie de funciones relacionadas con el desarrollo del turismo en su territorio. Muchos de ellos han realizado acciones promocionales, han creado marcas turísticas propias, han puesto en valor recursos patrimoniales y ambientales (mejora y embellecimiento de centros históricos, restauración de monumentos y obras artísticas, creación de zonas verdes, etc.) han mejorado los servicios públicos (seguridad ciudadana, recogida de basuras) y han tenido que proporcionar servicios básicos (sanidad) a un volumen de población mayor que la de derecho. Ello se ha traducido en un gasto per cápita mayor; pero han contado con un también mayor volumen de ingresos por habitante de derecho.

Dado que se trata, por tanto, de analizar la realidad presupuestaria de los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana comparándolos con quienes no lo son, al menos, en términos de la normativa al respecto, en los cuadros anteriores se ha intentado recoger ésta.

En principio, la composición de los presupuestos es distinta en ambos tipos de municipios reflejando, por un lado, la distinta estructura económica y por otro, la diferente intensidad con que atienden a las necesidades que se les plantean.

Una primera cuestión a destacar es que las diferencias entre unos municipios y otros son mayores por el lado del gasto que por el de los ingresos lo que, como se ha señalado en repetidas ocasiones, se debería a la rigidez del sistema de financiación de las entidades locales: unas figuras tributarias cuya relación con la capacidad de pago del contribuyente y/o con la actividad económica; una elevada dependencia de la transferencias de la Administración General del Estado (que para ambos tipos de municipios está en torno a la tercera parte de los ingresos presupuestarios totales) y un acceso al endeudamiento deuda sometido a un régimen de libertad vigilada. Aun así, el sistema de financiación es capaz de atender las diferencias en la estructura económica: el mayor peso de los ingresos impositivos en los municipios turísticos (fruto de tanto de unas bases de riqueza más amplias y/o de una mayor presión fiscal) apunta en este sentido. Para Ruiz y Guía (2004), este superior volumen de ingresos compensaría, al menos en parte, las mayores necesidades de gasto de los municipios turísticos.

Los datos apuntan a que la población de derecho de los municipios turísticos sufre una carga fiscal mayor que la de los no turísticos, afirmación que aparece con cierta frecuencia en la literatura, por ejemplo, en el trabajo de González García et al. (2004) sobre los municipios turísticos andaluces se efectúa esta afirmación. Creemos que, aun siendo cierta en lo esencial, hay que tomarla con cierto cuidado. Ello se debe a la naturaleza de los impuestos municipales, en los que el hecho tributario tiene una escasa conexión con

las circunstancias del contribuyente; dicho de otra manera, el sujeto obligado al pago en un municipio de un impuesto real, como es el IBI, puede estar empadronado en otro. Se trata, claro está, de una situación menos frecuente que la contraria, pero que en los municipios turísticos, con la proliferación de las segundas residencias (el dato de que en ellos se localizan el 41,7% de éstas procede del Censo de Población y viviendas de 2001 que no recoge el importante auge de la construcción residencial que se ha desarrollado especialmente en los municipios del litoral de la Comunidad Valenciana y que, por su propia definición pertenecen a personas que no es probable que estén empadronadas en el mismo municipio). Algo similar ocurre con otros impuestos locales: pensemos, por ejemplo, en el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, muy ligado al anterior, o el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. El que más se aproximaría sería el impuesto sobre actividades económicas, aunque tras la reforma fiscal de 2002, que eximió de su pago a todas las personas físicas, la conexión es también muy tenue.

Ello no intenta negar la existencia de una mayor presión fiscal en los municipios turísticos. Sin embargo, sí que se quiere llamar la atención sobre el fácil expediente que supone calcularla mediante la simple división de los ingresos tributarios entre la población de derecho de un municipio y emplear el dato para efectuar comparaciones, lo que requiere de una investigación más profunda que tenga en cuenta las circunstancias señaladas y que, como se ha dicho, puede tener importancia en los municipios turísticos.

Otra cuestión a la que se alude frecuentemente y que se recogía al principio del presente trabajo es la insuficiencia financiera de los municipios turísticos. Ya hemos visto la mayor importancia que tienen los ingresos impositivos lo que, en cierta manera, vendría a paliar este problema. Podemos completar el análisis con el estudio del recurso a la deuda que, como hemos visto en el cuadro nº 5 es ligeramente superior (1,25 puntos) en los municipios turísticos. Donde se produce una diferencia importante es en los valores per cápita, ya que en los municipios turísticos el valor es un 37,1% mayor que los no turísticos.

No podemos, sin embargo, tomar estos datos como un indicador de la mayor insuficiencia financiera de los municipios turísticos. Ello es, cuanto menos, arriesgado, ya que el dato corresponde a los ingresos obtenidos mediante el recurso al crédito únicamente en el año en cuestión, 2005; haría falta, cuanto menos, disponer de datos de más años. Ahora bien, sí que podemos recurrir al presupuesto de gastos, que en el grupo Deuda pública recoge los pagos previstos en concepto de servicio de la deuda viva. Se comprueba como la diferencia entre ambos tipos de municipios se mantiene e incluso se agranda: los municipios turísticos destinan, en promedio, un 1,87% más de su presupuesto para hacer frente a estos costes.

Debemos completar esta información con una estimación del esfuerzo que supone a unos y otros municipios atender los pagos por deuda. Para ello emplearemos el ratio de carga financiera definido como el cociente entre el coste de la deuda (amortizaciones y pago de intereses) y los ingresos corrientes (capítulos 1 al 5 del presupuesto). El resultado de esta operación nos indica que los ayuntamientos no turísticos deben destinar, por término medio, un 14,10% de dichos ingresos, mientras que los municipios turísticos deben destinar el 10,89%. En definitiva, los ayuntamientos turísticos recurren en mayor medida al endeudamiento; pero también disponen de más recursos para hacer frente a su coste.

En consecuencia, y como conclusión general, con los datos manejados no puede afirmarse la existencia de una insuficiencia financiera crónica en los municipios turísticos. Además, la aparente -y probablemente cierta- mayor presión fiscal que en principio sufren los ciudadanos empadronados en estos municipios, debe ser objeto de un estudio más detallado, a fin de resolver los inconvenientes que se han señalado más arriba.

Una última referencia a la relación entre el gasto presupuestario y la competitividad de los municipios turísticos. Los cuatro primeros grupos funcionales recogen la mayor parte del gasto presupuestado siendo una proporción muy parecida para ambos tipos de municipios: el 80,5% para los no turísticos y el 78,4% para los no turísticos. Quiere ello decir que si eliminamos el efecto -por otra parte, ínfimo- de las transferencias a otras Administraciones públicas, los municipios turísticos dedican un 19,53% de sus gastos a inversiones y otras actuaciones relacionadas de manera más o menos directa con la competitividad del producto turístico y que aparecen en los grupos 5 a 0. En este sentido, resulta preocupante el que el grupo 5, Producción de bienes de carácter económico donde se incluyen los gastos en infraestructuras constituya un porcentaje casi 4 puntos menor que el que representa en los municipios no turísticos. También el que la proporción del grupo 7, Regulación económica de sectores productivos, sea un porcentaje tan reducido del presupuesto total (lo que también es extensible a los municipios no turísticos) a pesar de que es en ellos donde se localiza la mayor parte de la base económica (turística y no turística) con que cuenta Comunidad Valenciana.

Recibido: 05/03/2009

Aprobado: 17/11/2009

Arbitrado anonimamente

BIBLIOGRAFÍA

- **Esteban Cabrera, M. y Sánchez Maldonado, J.** (2007): *Una propuesta de financiación municipal*. Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo núm. 28/07, Madrid.
- **González García, L., Mora Sánchez, A. y Porras Romero, C.** (2004): *Una evaluación económica y estadística de la aplicación del concepto de municipio turístico en Andalucía*. V Congreso Turismo y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Turitec. Málaga. Jaime Pastor, V., Osorio Acosta, E. y Soler Domingo, A. (2008): *La figura del municipio turístico: su delimitación y efectos de su declaración en la legislación española*. 11º Congreso Internacional de Turismo, Universidad y Empresa. Castellón.
- **Raya Mellado, P.** (dir). (2004): *Análisis de los municipios turísticos de Andalucía*. Universidad de Málaga, Málaga.
- **Ruiz García, E. y Guía Julve, J.** (2004): *Financiación del municipio turístico y competitividad: estudio de los municipios turísticos de Catalunya*. XIII Simposio Internacional de Turismo y Ocio ESADE – Fira de Barcelona. Barcelona.