

## **¿Distintos o desiguales? Los presupuestos de los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana**

Alejandro Casino Martínez (Alejandro.casino@uv.es), Vicente Jaime Pastor (Vicente.jaime@uv.es) y Amparo Soler Domingo (amparosoler@ugr.es)

### **Abstract**

Suele afirmarse que los municipios turísticos se ven sometidos a un esfuerzo financiero excepcional y superior al de los restantes. Todos los municipios deben prestar determinados servicios obligatoriamente, de manera que deben dimensionarse tanto para la población de derecho como para la de hecho; sin embargo, las fuentes de ingresos del presupuesto municipal están referidas, generalmente, al número de habitantes de derecho. En consecuencia, el esfuerzo que llevan a cabo los municipios turísticos (que tienen que hacer frente a volúmenes importantes de población temporal concentrada en determinadas épocas del año) por el lado del gasto no queda compensado por una mayor cantidad de ingresos, lo que les ocasiona un desequilibrio financiero que se añadiría y agravaría la tantas veces referida insuficiencia crónica de los presupuestos municipales.

La Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece la cesión del producto de determinados tributos para los municipios turísticos; y, adicionalmente, la legislación turística de la mayoría de las comunidades autónomas (12) recoge la figura del municipio turístico y le concede determinadas ventajas. En este sentido, la Ley 3/1988 de Turismo de la Comunidad Valenciana regula la posibilidad de suscribir convenios entre la Generalitat y los municipios declarados como turísticos con la finalidad, entre otras, de compensar el esfuerzo financiero que realizan.

Desde mayo de 2000, fecha del primer decreto de la Generalitat para la declaración de municipios turísticos hasta marzo de 2008, 184 municipios turísticos han alcanzado dicha calificación. Se trata, pues, de un número significativo para que, mediante el análisis de las características económico financieras de sus presupuestos municipales, podamos apreciar en qué medida se reflejan estas características propias y qué repercusión pueden tener sobre los servicios que presta el municipio y la calidad de los productos turísticos que ofrece como destino.

En el trabajo que se presenta se lleva a cabo un análisis inferencial para detectar aquellos capítulos del presupuesto que presenten un comportamiento significativamente distinto entre los municipios turísticos y los no turísticos, dando fundamento (o retirándoselo) a la reclamación que los primeros plantean.

**Palabras clave:** municipio turístico, presupuestos municipales, hacienda local

**Clasificación JEL:** H 72, L 82

## **1. Introducción**

La presente comunicación es una ampliación del trabajo “Un análisis económico presupuestario de los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana”<sup>1</sup> que efectuaba un primer estudio de dichos municipios comparándolos con los no turísticos de esta comunidad basando dicha comparación en los presupuestos municipales. La finalidad esencial era comprobar si existían diferencias significativas tanto por el lado del gasto como por el de los ingresos que, en su caso, justificaran o, al menos, proporcionaran una base a las reclamaciones de los ayuntamientos turísticos en demanda de un mayor volumen de financiación y que, muy sintéticamente, pueden expresarse así: habida cuenta de que estos municipios acogen en determinados periodos del año un volumen de población temporal que consume servicios públicos de manera muy parecida a como lo hacen los ciudadanos empadronados en la localidad, pero que no contribuye en la misma medida a su financiación, tienen que hacer frente a unos gastos extraordinarios (en el sentido de mayores que los que debe atender un municipio no turístico) lo que los hace merecedores de un tratamiento diferenciado. Tratamiento que, evidentemente, sería más favorable que el de estos últimos y que, en última instancia, se concretaría en el acceso a un mayor volumen de ingresos que no debería financiarse con un aumento de la carga tributaria de la población de derecho.

Junto a éste, que sería el argumento central, se han ido incorporando otros: las inversiones que deben llevar a cabo estos municipios para mantener y mejorar la calidad del producto turístico, las acciones de promoción para dar a conocer sus atractivos en los mercados, etc. que, con el tiempo, han ido aumentando debido a la creciente competencia del sector y la consiguiente necesidad de atraer la atención de la demanda para que los turistas acudan.

---

<sup>1</sup> Jaime, Osorio y Soler (2008 b)

Se trata, en definitiva, de una extensión especializada de la conocida reclamación sobre la insuficiencia financiera de las haciendas municipales; junto a la necesidad legal de atender un conjunto de servicios que tanto la Administración General del Estado como la Autonómica han ido descargando sobre los Ayuntamientos sin proporcionarles los medios necesarios para hacerlo, los municipios turísticos deben también de hacer frente a los gastos derivados de esta actividad sin contar con los recursos correspondientes o, alternativamente, incrementando la carga impositiva sobre sus residentes en una medida considerada excesiva.

El trabajo mencionado efectuaba una primera aproximación a esta cuestión comparando los presupuestos de ingresos y de gastos de los municipios turísticos y no turísticos de la Comunidad Valenciana tanto en términos porcentuales (es decir, comparando las respectivas estructuras presupuestarias) como per cápita (relacionando el volumen de los ingresos y gastos con la población de derecho). A tal fin se empleaban técnicas elementales de estadística descriptiva y se obtenían determinados resultados, que seguidamente veremos. Ahora bien, y como ya se señalaba allí, constituía un primer trabajo en el que los resultados obtenidos apuntaban hacia la conveniencia de refinar y ampliar la investigación.

En consecuencia, el estudio que se presenta tiene como finalidad avanzar más en ésta, empleando técnicas más sofisticadas que permitan apreciar la robustez de las conclusiones obtenidas en el primero y eventualmente, plantear nuevas cuestiones.

## **2. El análisis efectuado<sup>2</sup>**

La Comunidad Valenciana es una de las que regulan la figura del municipio turístico en la legislación sobre el sector. En síntesis, el que un municipio sea declarado turístico depende, esencialmente, de tres factores: la afluencia de visitantes en relación con la población de derecho, el volumen de la oferta de alojamiento y la importancia de la actividad turística en la economía municipal. La declaración, que se efectúa mediante un decreto del Gobierno valenciano, permite que el municipio, mediante la suscripción de convenios con la Generalitat, acceda a determinados fondos que, en unos casos tienen una finalidad compensatoria (...cuando la finalidad perseguida sea compensar el

---

<sup>2</sup> El contenido de este apartado es un resumen del trabajo efectuado al que se ha hecho referencia anteriormente.

esfuerzo financiero adicional realizado por los ayuntamientos turísticos en aquellas partidas que sufran incrementos que no puedan ser costeados a través de tributos... art. 33.1 de la Ley 3/98 de Turismo) mientras que en otros los recursos se vinculan a la realización de determinados proyectos de mejora y actividades de promoción.

Hay, por tanto, una admisión genérica del argumento: la existencia de unas cargas financieras extraordinarias y la imposibilidad de costearlas mediante impuestos que pagarían sobre todo los residentes y que, consecuentemente, elevarían –cabe suponer que de manera desmedida e injusta- la presión fiscal sobre estos ciudadanos.

Una cuestión adicional, de tipo práctico, es que los municipios turísticos en la Comunidad Valenciana son un colectivo acotado y bien definido ya que, más allá de los requisitos que deben reunir para optar a esta declaración (y que, como hemos señalado más arriba tienen un contenido netamente turístico a pesar de que en algún caso sean difíciles de cuantificar<sup>3</sup>) son los que están declarados como tales; y que, contenidos en los cinco decretos que ha ido aprobando el Gobierno valenciano hasta septiembre de 2008, suman un total de 184. El cuadro 1 muestra las principales características de estos municipios.

**Cuadro 1: Datos esenciales de los municipios turísticos de la Comunidad Valenciana (2005)**

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

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

Un primer análisis de estos municipios muestra que son aproximadamente un tercio del total de los que hay en la Comunidad Valenciana, recogen algo más del 90 por ciento de la oferta turística de alojamiento, en 2006 supusieron el 83,15 por 100 de las pernoctaciones que se llevaron a cabo en apartamentos y el 74, 11 por 100 de las que se efectuaron en hoteles y, aunque los que se sitúan en las comarcas interiores (es decir, los

<sup>3</sup> Jaime, Osorio y Soler (2008 a). En el mismo sentido, González et al, 2004.

que su término municipal no contacta con el mar) son mayoría, el componente de turismo costero es abrumador: 45 municipios situados en el litoral suponen algo más de las dos terceras partes de toda la población residente en los municipios turísticos, el 91,4 por ciento de la capacidad de alojamiento y el 79,6 por ciento de las viviendas de segunda residencia que se localizan en estos municipios.

Adicionalmente, una clasificación de los municipios turísticos por tamaño de la población residente en cinco estratos<sup>4</sup> evidencia que los de menor tamaño se sitúan en el interior de la Comunidad, mientras que los que cuentan con mayor volumen de población y oferta de alojamiento se localizan en la franja costera.

El estudio de la composición de los presupuestos de los municipios de la Comunidad Valenciana, distinguiendo entre turísticos y no turísticos, y que consiste en la comparación entre la proporción que para la totalidad de los municipios de cada grupo suponen en el conjunto del presupuesto municipal los distintos capítulos de ingresos, muestra determinadas diferencias estructurales entre ambos: la mayor importancia de los ingresos impositivos en el conjunto para los primeros, ya que la proporción que suponen es superior en 3,72 puntos (diferencia atribuible, en su mayor parte al peso de los impuestos directos) y la también mayor importancia de las transferencias de capital en los municipios no turísticos, que se sitúa 3,5 puntos por encima del valor correspondiente en los municipios turísticos. Si bien se detectan algunas otras diferencias, éstas son las más llamativas, aunque tanto unas como otras vienen a reflejar las diferencias en las estructuras económicas respectivas.

Las diferencias se agudizan cuando pasamos a analizar la relación entre ingresos y población. Los resultados del análisis efectuado muestran que la carga fiscal que sufren los residentes en los municipios turísticos es mayor en un 26,3 por ciento que la que tienen que afrontar los residentes en los no turísticos (de 361,82 euros per cápita para los primeros a 286,44 para los segundos). Se detectaban, asimismo, diferencias llamativas en otros capítulos; los habitantes de derecho de los municipios turísticos recibían un 23,1 por ciento más que los otros municipios en concepto de transferencias corrientes mientras que la deuda per cápita era también superior. El cuadro 2 muestra los resultados obtenidos del análisis de los ingresos presupuestarios.

---

<sup>4</sup> Son los que se establecen en la Resolución de 15 de junio de 2004 para la determinación de los importes de las ayudas para la compensación del esfuerzo financiero realizado que se materializan en los convenios de compensación financiera: hasta 2.000 habitantes, de 2.001 a 25.000, de 25.001 a 50.000, de 50.001 a 100.000 y de más de 100.000

**Cuadro 2. Ingresos presupuestarios de los municipios turísticos y no turísticos de la Comunidad Valenciana. Estructura porcentual y valores per cápita (2005)**

	%se cada capítulo sobre el total de los ingresos		Valores per cápita	
	Municipios turísticos	Municipios no turísticos	Municipios turísticos	Municipios no turísticos
<b>I. Impuestos directos</b>	32,96	29,60	302,87	237,80
<b>II. Impuestos indirectos</b>	6,42	6,05	58,96	48,64
<b>Total ingresos impositivos</b>	<b>39,37</b>	<b>35,65</b>	<b>361,82</b>	<b>286,44</b>
<b>III. Tasas y otros ingresos</b>	17,09	18,61	157,02	149,53
<b>V. Ingresos patrimoniales</b>	1,60	2,61	14,71	20,98
<b>VI. Enajenación de inversiones reales</b>	5,18	5,51	47,63	44,27
<b>Total ingresos propios</b>	<b>63,24</b>	<b>62,38</b>	<b>581,18</b>	<b>501,23</b>
<b>IV. Transferencias corrientes</b>	22,66	21,06	208,27	169,18
<b>VII. Transferencias de capital</b>	6,36	9,86	58,46	79,26
<b>Total transferencias</b>	<b>29,02</b>	<b>30,92</b>	<b>266,72</b>	<b>248,43</b>
<b>VIII. Variación de activos financieros</b>	0,14	0,35	1,27	2,85
<b>IX. Variación de pasivos financieros</b>	7,59	6,34	69,79	50,90
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>918,96</b>	<b>803,42</b>

Fuente: IVE y elaboración propia

Por el lado del gasto, se observaba que los municipios turísticos gastaban una proporción mayor en los grupos correspondientes a Protección civil y seguridad ciudadana; en la Producción de bienes públicos de carácter social, en Regulación económica de carácter general y en Deuda pública (pago por intereses de la deuda viva y amortizaciones de ésta). En el cuadro 3 se muestran los resultados del análisis efectuado sobre la clasificación funcional de los gastos. Sintetizando, los resultados obtenidos no permitían afirmar de forma inequívoca la insuficiencia financiera de los municipios turísticos. Tomando como referencia el recurso a la deuda, era mayor en éstos que en los no turísticos ya que, globalmente, dedicaban al servicio de ésta el 7,52 por ciento de los gastos frente al 5,65 que dedicaban los no turísticos; sin embargo, el ratio de la 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) mostraba que, mientras los municipios no turísticos deben destinar, por término medio, un 14,10 por ciento de dichos ingresos, los municipios turísticos deben destinar el 10,89 por cien; es decir aunque los ayuntamientos turísticos recurren en mayor medida al endeudamiento disponen de más recursos para hacer frente a su coste.

**Cuadro 3. Clasificación funcional de los gastos en los municipios turísticos y no turísticos de la Comunidad Valenciana . Estructura porcentual y valores per cápita (2005)**

	% de cada capítulo sobre el total de los gastos		Valores per cápita	
	Municipios turísticos	Municipios no turísticos	Municipios turísticos	Municipios no turísticos
<b>1. Servicios de carácter general</b>	12,09	14,06	109,53	110,57
<b>2. Protección civil y seguridad ciudadana</b>	9,06	7,11	82,05	55,90
<b>3. Seguridad, protección y promoción social</b>	9,92	10,44	89,84	82,08
<b>4. Producción de bienes públicos de carácter social</b>	49,09	46,83	444,76	368,25
<b>5. Producción de bienes de carácter económico</b>	6,95	10,86	62,97	85,41
<b>6. Regulación económica de carácter general</b>	3,35	3,18	30,33	25,03
<b>7. Regulación económica de sectores productivos</b>	1,71	1,10	15,52	8,68
<b>9. Transferencias a AAPP</b>	0,32	0,77	2,88	6,04
<b>0. Deuda pública</b>	7,52	5,65	68,10	44,40
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>905,97</b>	<b>786,33</b>

Fuente: IVE y elaboración propia

### 3. La ampliación del análisis

En el trabajo que se efectuó, descrito de forma resumida en el apartado anterior, se realizó una primera aproximación al estudio de la estructura de los ingresos y gastos presupuestarios de los municipios de la Comunidad Valenciana comparando, desde una perspectiva meramente descriptiva, la situación de los dos colectivos integrados por los municipios turísticos y no turísticos. Por tanto, se obtuvieron las conclusiones mediante la comparación de las proporciones de cada una de las variables de interés (capítulos de ingresos y grupos funcionales de gasto) entre los dos conjuntos de municipios (turísticos y no turísticos). Formalmente,

$$P_i = \frac{\sum_j I_{ij}}{\sum_{ij} I_{ij}}$$

Donde  $P_i$  es la proporción de cada uno de los capítulos presupuestarios,  $i = 1 \dots 9$  corresponde a cada uno de los capítulos de ingreso ( $i = 1 \dots 0$  sería la representación correspondiente a los grupos funcionales de gasto) mientras que  $j$  representa a cada uno

de los municipios sobre los que se efectúa el cálculo: 1 a 184 para los municipios turísticos y 1 a 357 para los no turísticos. Para el cálculo de los ingresos y gastos per cápita, el denominador de la expresión anterior es la suma del número de habitantes de los municipios de cada grupo.

Sin embargo, esta técnica, presentando las indudables ventajas de su simplicidad, tiene ciertas limitaciones. Al considerar conjuntamente a los municipios, sean de una categoría u otra, los grandes valores sesgan los resultados. Dicho de otra manera, la inclusión entre los municipios turísticos de la ciudad de Valencia (que como se señalaba en el estudio mencionado, tiene una población 25.730 veces mayor que la del municipio turístico más pequeño, Palanques, y 44.314 veces más habitantes de derecho que el menor municipio no turístico, Castell de Cabres, ambos en la provincia de Castellón) distorsiona los resultados obtenidos.

Una primera solución, que se empleó en el trabajo mencionado, es la segmentación de los municipios empleando como criterio el tamaño de la población de derecho. A tal fin, se emplearon los segmentos que utiliza la Conselleria de Turisme para la graduación de las ayudas que concede a los municipios turísticos y que distingue los cinco estratos a que se ha hecho mención más arriba.

En este trabajo se ha empleado una solución diferente, que consiste en el cálculo de la proporción que supone cada uno de los capítulos de ingreso (de gasto) sobre los ingresos totales (gastos totales) de cada municipio y, seguidamente, obtener la media para cada una de estas proporciones. Formalmente,

$$P_{ij} = \frac{I_{ij}}{\sum_i I_{ij}} \quad me_i = \frac{\sum_j P_{ij}}{n}$$

Donde  $P_{ij}$  es la proporción que supone el capítulo presupuestario  $i$  en el conjunto del presupuesto de ingresos o de gastos del municipio  $j$ , mientras que  $me_i$  es el valor medio de este capítulo para el conjunto de municipios para el que se lleva a cabo el análisis. Consecuentemente,  $n$  puede tomar como máximo los valores de 184, o 357 según que el cálculo se efectúe sobre el conjunto de municipios turísticos o no turísticos<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Ello se debe a que no se dispone de información sobre la contabilidad municipal de todos los municipios. En el caso de los ingresos clasificados económicamente, se cuenta con datos de 171 municipios turísticos y de 322 no turísticos; por lo que se refiere a los gastos, clasificados funcionalmente, los

Adicionalmente, la metodología empleada permite llevar a cabo un análisis inferencial para detectar aquellos capítulos del presupuesto que presenten un comportamiento significativamente distinto entre ambos tipos de municipios. La técnica utilizada para detectar esas posibles diferencias es un test  $t$  de comparación de medias, que nos permite poner en relación el valor medio que toma cada variable de interés en los dos grupos de municipios (turísticos y no turísticos) y obtener conclusiones cuya precisión se puede cuantificar en términos estadísticos.

El test  $t$  de comparación de medias es una técnica que nos permite contrastar la hipótesis nula de que los valores medios de una determinada variable, observada en dos colectivos distintos, son iguales (o lo que es lo mismo, la diferencia entre las dos medias es nula). Para contrastar dicha hipótesis y tomar una decisión, se necesita la información proporcionada por dos muestras, cada una procedente de uno de los colectivos de interés. El test compara los valores medios muestrales observados y proporciona, entre otros resultados, un nivel de significación crítico (p-valor), de forma que, si dicho nivel crítico es pequeño la decisión más adecuada consiste en rechazar la hipótesis nula. Así pues, si el nivel de significación crítico del test no supera los niveles habitualmente considerados como referencia (0,05 ó 0,1) podemos concluir que el valor medio de la variable analizada es significativamente distinto en los dos colectivos.

El test que vamos a aplicar es el test  $t$  para muestras independientes del programa SPSS, asumiendo o no varianzas iguales en función del resultado del test de Levene que permite contrastar la hipótesis nula de que las varianzas poblacionales son iguales (es decir,  $H_0: \sigma_1 = \sigma_2$  y  $H_1: \sigma_1 \neq \sigma_2$ )<sup>6</sup>.

En el presente trabajo las variables de interés son los distintos capítulos de ingresos y de gastos de los presupuestos de los municipios de la Comunidad Valenciana (esos capítulos se consideran como proporciones sobre el total del presupuesto, así como en términos per cápita) y pretendemos detectar aquellas variables (capítulos presupuestarios) que en los municipios turísticos presentan un comportamiento significativamente distinto respecto a los municipios no turísticos. Para cada variable tenemos

---

datos son de 166 municipios turísticos y 304 no turísticos. Como cabía esperar, son los ayuntamientos de menor tamaño los que tienen más dificultades para presentar la información y donde se produce un mayor número de “huecos”.

<sup>6</sup> El análisis de la varianza o ANOVA es otro método (es el que se utiliza en el trabajo de Raya Mellado, 2004) que también permite contrastar la hipótesis nula de igualdad de medias. No obstante, este método requiere, necesariamente, que las varianzas poblacionales sean iguales y, en nuestro caso, se comprueba que no siempre se puede aceptar dicho supuesto.

dos conjuntos de observaciones, uno constituido por los datos correspondientes a los municipios turísticos y otro formado por los valores referidos a los diferentes municipios no turísticos. Si al aplicar es test, el p-valor asociado es inferior a 0,1 concluiremos que el valor medio de la correspondiente variable (capítulo presupuestario, como proporción que supone sobre el presupuesto total o en términos per cápita) es significativamente distinto en los dos grupos de municipios.

Ello constituye un refinamiento del estudio efectuado en el trabajo anterior, en que la comparación era puramente descriptiva; en consecuencia, los resultados tienen que permitirnos corroborar o rechazar las conclusiones que allí se obtenían y, eventualmente, obtener alguna nueva.

#### **4. Los resultados obtenidos**

Seguidamente se presentan los resultados del estudio comparativo entre los municipios turísticos y no turísticos; concretamente, se recogen los valores medios correspondientes a las variables de interés en cada uno de los dos conjuntos de municipios, las diferencias entre dichos valores medios y los p-valores asociados al test  $t$  utilizado (el test  $t$  para muestras independientes, asumiendo o no varianzas iguales en función del resultado obtenido después de aplicar la prueba de Levene para la igualdad de varianzas).

Como se ha señalado, el test  $t$  aplicado nos permite comparar el valor medio que toma cada variable de interés en los dos grupos de municipios (turísticos y no turísticos). Si el p-valor es inferior a 0,1 (es decir, el nivel crítico de significación asociado al test es inferior al 10%), podemos concluir que el valor medio de la correspondiente variable es significativamente distinto en los dos grupos de municipios. En negrita se destacan aquellos casos en los que puede afirmarse que existe una diferencia significativa entre los valores medios de las variables analizadas para los que podemos interpretar el signo de la diferencia de las medias de la siguiente forma: si el signo es positivo, se puede concluir que el valor medio es significativamente superior en el conjunto de los municipios turísticos con respecto a los no turísticos, mientras que si el signo es negativo, el valor medio de la correspondiente variable es significativamente superior en el conjunto de los municipios no turísticos frente a los turísticos.

En el cuadro 4 se presentan los resultados obtenidos al comparar la estructura de ingresos presupuestarios (considerando cada capítulo del presupuesto como una proporción sobre el total) de los dos grupos de municipios (turísticos y no turísticos).

**Cuadro 4. Prueba *t* para la comparación de medias de la estructura de ingresos presupuestarios entre municipios turísticos y no turísticos de la Comunidad Valenciana (2005)**

	Media municipios turísticos	Media municipios no turísticos	Diferencia de medias	p-valor
<b>I. Impuestos directos</b>	<b>25,30</b>	<b>22,80</b>	<b>2,50</b>	<b>0,020</b>
<b>II. Impuestos indirectos</b>	5,95	5,42	0,53	0,306
<b>Total ingresos impositivos</b>	<b>31,25</b>	<b>28,22</b>	<b>3,03</b>	<b>0,017</b>
<b>III. Tasas y otros ingresos</b>	18,59	18,45	0,14	0,897
<b>V. Ingresos patrimoniales</b>	3,02	2,82	0,20	0,736
<b>VI. Enajenación de inversiones reales</b>	4,78	3,81	0,97	0,239
<b>Total ingresos propios</b>	<b>57,65</b>	<b>53,29</b>	<b>4,36</b>	<b>0,010</b>
<b>IV. Transferencias corrientes</b>	20,05	20,77	-0,72	0,407
<b>VII. Transferencias de capital</b>	<b>17,08</b>	<b>22,02</b>	<b>-4,94</b>	<b>0,009</b>
<b>Total transferencias</b>	<b>37,13</b>	<b>42,79</b>	<b>-5,66</b>	<b>0,001</b>
<b>VIII. Variación de activos financieros</b>	0,11	0,14	-0,03	0,744
<b>IX. Variación de pasivos financieros</b>	<b>5,11</b>	<b>3,77</b>	<b>1,34</b>	<b>0,040</b>

Fuente: IVE y elaboración propia

Como puede observarse, las agrupaciones Total de ingresos impositivos, Total ingresos propios, que incluye los ingresos impositivos y los capítulos III, V y VI, Total transferencias y el capítulo IX, variación de pasivos financieros, constituyen proporciones significativamente distintas entre ambos tipos de municipios, lo que viene a reforzar la conclusión que se obtenía en el trabajo al que se ha hecho referencia más arriba: el reflejo de una estructura económica distinta para municipios turísticos y no turísticos.

Un resultado también apreciable es la mayor autonomía financiera de los municipios turísticos, ya que los ingresos propios suponen el 57,65 por cien de su presupuesto total. Esta proporción se reduce en 4,36 puntos (hasta el 53,29 por ciento) en los municipios no turísticos y es atribuible, fundamentalmente, al mayor efecto de la recaudación por impuestos directos en los primeros. También son significativas las diferencias entre los capítulos que recogen las transferencias procedentes de otras Administraciones (atribuible fundamentalmente a la proporción que suponen las transferencias de capital en los municipios no turísticos): como puede apreciarse, la diferencia

entre medias es de 5,66 puntos negativos, indicando con ello que en los municipios no turísticos la proporción de estos recursos en los presupuestos es mayor que en los turísticos.

La situación se invierte al llegar al capítulo IX que nos recoge la financiación procedente del endeudamiento, mayor en 1,34 puntos para los ayuntamientos turísticos. Sin embargo, hay que tener presente que los ayuntamientos de mayor tamaño pueden recurrir con más facilidad al crédito que los de pequeña dimensión (la deuda viva de las Entidades locales no puede superar el 110 por ciento de los derechos corrientes, lo que favorece a los ayuntamientos mayores como es el caso de los ayuntamientos turísticos, en los que la media de población residente se sitúa en torno a los 17.400 habitantes, mientras que para los no turísticos es, aproximadamente, de 4.500 habitantes).

En el cuadro 5 se recogen los resultados del análisis comparativo considerando los ingresos en términos per cápita (dividiendo los valores absolutos entre el número de habitantes de derecho).

**Cuadro 5. Prueba *t* para la comparación de medias de los ingresos por residente entre municipios turísticos y no turísticos de la Comunidad Valenciana (2005)**

	Media municipios turísticos	Media municipios no turísticos	Diferencia de medias	p-valor
<b>I. Impuestos directos</b>	<b>273,38</b>	<b>195,63</b>	<b>77,75</b>	<b>0,000</b>
<b>II. Impuestos indirectos</b>	<b>66,97</b>	<b>53,73</b>	<b>13,24</b>	<b>0,062</b>
<b>Total ingresos impositivos</b>	<b>340,35</b>	<b>249,35</b>	<b>91,00</b>	<b>0,000</b>
<b>III. Tasas y otros ingresos</b>	230,99	196,62	34,37	0,225
<b>V. Ingresos patrimoniales</b>	78,44	31,25	47,19	0,318
<b>VI. Enajenación de inversiones reales</b>	64,98	45,36	19,62	0,126
<b>Total ingresos propios</b>	<b>714,75</b>	<b>522,58</b>	<b>192,17</b>	<b>0,003</b>
<b>IV. Transferencias corrientes</b>	211,77	188,31	23,46	0,109
<b>VII. Transferencias de capital</b>	308,97	288,96	20,01	0,709
<b>Total transferencias</b>	<b>520,74</b>	<b>477,20</b>	<b>43,54</b>	<b>0,453</b>
<b>VIII. Variación de activos financieros</b>	0,93	1,41	-0,48	0,634
<b>IX. Variación de pasivos financieros</b>	<b>64,94</b>	<b>43,48</b>	<b>21,46</b>	<b>0,048</b>
<b>Ingresos totales</b>	<b>1.301,36</b>	<b>1.044,74</b>	<b>256,62</b>	<b>0,006</b>

Fuente: IVE y elaboración propia

Ahora bien, dada la variedad de fuentes de ingresos, resulta conveniente estudiar cuáles son causas principales de esta diferencia; es decir, a qué capítulos cabe atribuirlos

en mayor medida. En primera instancia, la carga fiscal de los residentes en los municipios turísticos es mayor en 91 € lo que supone que un residente de un municipio turístico paga en concepto de impuestos un 36,5 por ciento más que un residente en un municipio no turístico. Si ahora añadimos los valores correspondientes al capítulo III (Tasas y otros ingresos) para obtener una visión general de los pagos al municipio (y que genéricamente sería la carga fiscal municipal sobre el residente), encontramos que el valor de este indicador es 125,37 € (un 28,11 por cien) mayor en los municipios turísticos que en los otros, siendo además la diferencia significativa a la vista de los resultados de test t. El cuadro 6 muestra los resultados del cálculo efectuado.

**Cuadro 6. Prueba t para la comparación de medias de la carga fiscal municipal entre municipios turísticos y no turísticos de la Comunidad Valenciana (2005)**

	Media municipios turísticos	Media municipios no turísticos	Diferencia de medias	p-valor
<b>Carga fiscal municipal (valor per cápita de la suma de los impuestos directos, impuestos indirectos y tasas y otros ingresos)</b>	<b>571,34</b>	<b>445,97</b>	<b>125,37</b>	<b>0,001</b>

Fuente: elaboración propia con datos del IVE

También son interesantes los resultados que se obtienen para los capítulos correspondientes a las transferencias. Veíamos anteriormente que la proporción que suponían en el conjunto del presupuesto era menor en los municipios turísticos que en los no turísticos, lo que resultaba especialmente destacado (y significativo en términos estadísticos) para las transferencias de capital. Pues bien, el efecto en términos per cápita se invierte, ya que las transferencias de otras administraciones (como sabemos, esencialmente de la Administración General del Estado) suponen 520,74 euros por residente en municipios turísticos y solamente 477,20 (un 9,12 por ciento menos) por residente en los municipios no turísticos.

Por lo que se refiere al gasto que llevan a cabo los Ayuntamientos, el cuadro 7 muestra los resultados del estudio comparativo de la estructura de los gastos clasificados funcionalmente, considerando cada grupo de función de gasto como una proporción sobre el total de éstos.

**Cuadro 7. Prueba *t* para la comparación de medias de la estructura de gastos presupuestarios clasificados funcionalmente entre municipios turísticos y no turísticos de la Comunidad Valenciana (2005)**

	Media municipios turísticos	Media municipios no turísticos	Diferencia de medias	p-valor
<b>1. Servicios de carácter general</b>	<b>18,74</b>	<b>21,21</b>	<b>-2,47</b>	<b>0,024</b>
<b>2. Protección civil y seguridad ciudadana</b>	<b>4,49</b>	<b>2,97</b>	<b>1,52</b>	<b>0,000</b>
<b>3. Seguridad, protección y promoción social</b>	<b>9,59</b>	<b>7,57</b>	<b>2,02</b>	<b>0,002</b>
<b>4. Producción de bienes públicos de carácter social</b>	<b>45,89</b>	<b>49,50</b>	<b>-3,61</b>	<b>0,034</b>
<b>5. Producción de bienes de carácter económico</b>	11,51	11,26	0,25	0,867
<b>6. Regulación económica de carácter general</b>	2,55	2,02	0,53	0,207
<b>7. Regulación económica de sectores productivos</b>	<b>2,24</b>	<b>0,73</b>	<b>1,51</b>	<b>0,008</b>
<b>9. Transferencias a AAPP</b>	<b>0,65</b>	<b>1,27</b>	<b>-0,62</b>	<b>0,012</b>
<b>0. Deuda pública</b>	<b>4,32</b>	<b>3,48</b>	<b>0,84</b>	<b>0,019</b>

Fuente: IVE y elaboración propia

Una primera apreciación es que las diferencias en la composición de los presupuestos de los municipios turísticos y no turísticos es más acusada por el lado del gasto que por el de los ingresos (Jaime *et al*, 2008b); una simple comparación de los cuadros 4 y 7 muestra cómo las diferencias son significativas para tres capítulos de ingresos (los impuestos directos, las transferencias de capital y la variación de pasivos financieros para los que el valor de *p* es menor o igual a 0,1) mientras que resultan significativas para 7 de los 9 grupos funcionales de gasto. Ello puede constituir un reflejo de la mayor rigidez de los ingresos municipales cuyas fuentes, como se ha señalado en distintas ocasiones, están acotadas en la legislación, mientras que los rendimientos tienen importantes limitaciones: los tributos tienen poco que ver con la capacidad de pago del contribuyente o con la variación de la actividad económica, las transferencias provienen en su mayor parte de la Administración General del Estado y su base de cálculo es la población de derecho y el recurso al crédito, que la Ley de estabilidad presupuestaria supedita al equilibrio del presupuesto<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, reformada por la ley 15/2006, de 26 de mayo.

La distribución proporcional muestra cómo los municipios turísticos destinan una parte menor de sus presupuestos a los servicios de carácter general, que engloban el coste de la administración municipal; una mayor proporción en protección civil y seguridad ciudadana que llega a ser un 51,1 por ciento superior en los municipios turísticos (lo que resulta esperable, ya que en este grupo están los gastos de la policía local<sup>8</sup>). La proporción es también mayor para el grupo 3, gastos en seguridad, promoción y protección social (que incluye las acciones relacionadas con la promoción del empleo) si bien el porcentaje que suponen los gastos en vivienda, sanidad, educación, cultura... y que se incluyen en el grupo 4, es inferior en los municipios turísticos que en los que no lo son. Ahora bien, en este grupo también se incluyen gastos básicos para mantener el atractivo y la competitividad de los municipios turísticos: alumbrado público, saneamiento, limpieza viaria y recogida de residuos, etc. En todo caso, con la información disponible no puede saberse la parte que va a cada uno de estos servicios; ahora bien, no deja de constituir una llamada de atención el que los municipios turísticos gasten una proporción menor de sus ingresos en elementos que influyen muy directamente en la calidad de vida de los residentes y en la imagen y competitividad turística del destino a través de la satisfacción de los visitantes.

Los dos grupos siguientes arrojan pequeñas diferencias entre las dos categorías de municipios; sin embargo, el grupo 7, regulación económica de sectores productivos muestra una diferencia significativa, ya que la proporción que suponen los gastos en el desarrollo y promoción de los sectores de actividad es algo más del doble de la proporción que suponen en el presupuesto de los municipios no turísticos. Ello hace suponer que en los municipios turísticos se concentra no sólo –como es obvio– la mayor parte de la actividad turística, sino que también se localizan allí las otras actividades económicas haciendo que la riqueza en éstos sea mayor. En cualquier caso, es un extremo que, más allá de la intuición que parece corroborar este aserto, merece una investigación específica.

El grupo 0, deuda pública que incluye los pagos por intereses y amortizaciones de los créditos contraídos es superior en los municipios turísticos, lo que puede indicar

---

<sup>8</sup> “Está estadísticamente probado que el porcentaje de gasto municipal destinado a la seguridad de las personas y las cosas es muy superior a los no turísticos, fundamentalmente por la necesidad de atender en tiempo de ocio a una población de visitantes que en temporada alta supera en varias veces la de residentes y también frecuentemente por la carencia o clara insuficiencia de cobertura de otros cuerpos de seguridad-policía nacional, guardia civil [...]. La realidad es que son los municipios quienes a su cargo suplen esa falta de efectivos policiales a través de la Policía Local” (Bustamante, 2004: 17)

un mayor grado de endeudamiento de éstos. Pues bien, para estimar cuál es el esfuerzo que deben hacer unos y otros municipios para hacer frente a estos pagos se ha estimado el ratio de carga financiera como el cociente entre la suma de los gastos financieros y los pasivos financieros, y el total de ingresos corrientes (es decir, la suma de los capítulos 3 y 9 de la clasificación **económica** del presupuesto de gastos dividida por la suma de los capítulos 1 a 5 del presupuesto de ingresos). Y, como se observa en el cuadro 8, las diferencias son mínimas (y no significativas); dicho de otra manera, los mayores gastos por intereses y amortizaciones de préstamos y créditos en los municipios turísticos se ven compensados por los mayores ingresos<sup>9</sup>.

**Cuadro 8. Prueba *t* para la comparación de medias de la carga financiera entre los municipios turísticos y no turísticos de la Comunidad Valenciana (2005)**

	Media municipios turísticos	Media municipios no turísticos	Diferencia de medias	p-valor
<b>Carga financiera</b>	5,79	5,02	0,77	0,159

Fuente: elaboración propia con datos del IVE

Por último, el cuadro 9 compara los valores per cápita de los distintos grupos funcionales de gasto. Aquí, las similitudes entre los municipios turísticos y no turísticos son mayores: de hecho tan sólo las diferencias entre las medias son estadísticamente significativas en el grupo funcional 2 (Protección civil y seguridad ciudadana); 3 (Seguridad, protección y promoción social) y 6 (regulación económica de carácter general), que supone una pequeña proporción de los presupuestos de ambos tipos de municipios.

<sup>9</sup> Adicionalmente se estimó la carga financiera como el cociente entre la suma de los gastos financieros y los pasivos financieros y el total de ingresos propios empleando al efecto la definición de la agrupación que aparece en los cuadros anteriores: suma de los capítulos I, II, III, V y VI ya que se consideró oportuno relacionar el coste del endeudamiento con la capacidad de generar ingresos por los municipios. Los resultados fueron los siguientes: 7,65 por cien para los municipios turísticos y 7,04 para los no turísticos; en consecuencia, medida de esta forma, la capacidad que tiene el municipio de atender los pagos por los créditos y préstamos recibidos sin tener que recurrir a ingresos que proceden de fuentes exteriores, la proporción es mayor. El p-valor indicó la inexistencia de diferencias significativas entre ambos tipos de municipios, ya que fue de 0,574.

**Cuadro 9. Prueba *t* para la comparación de medias de los gastos por residente -clasificados funcionalmente- entre municipios turísticos y no turísticos de la Comunidad Valenciana (2005)**

	Media municipios turísticos	Media municipios no turísticos	Diferencia de medias	p-valor
<b>1. Servicios de carácter general</b>	221,97	191,43	30,54	0,115
<b>2. Protección civil y seguridad ciudadana</b>	<b>44,38</b>	<b>26,22</b>	<b>18,16</b>	<b>0,000</b>
<b>3. Seguridad, protección y promoción social</b>	<b>100,55</b>	<b>69,22</b>	<b>31,33</b>	<b>0,000</b>
<b>4. Producción de bienes públicos de carácter social</b>	561,63	534,89	26,74	0,617
<b>5. Producción de bienes de carácter económico</b>	190,39	130,09	60,30	0,100
<b>6. Regulación económica de carácter general</b>	<b>25,99</b>	<b>17,65</b>	<b>8,34</b>	<b>0,057</b>
<b>7. Regulación económica de sectores productivos</b>	67,87	9,48	58,39	0,139
<b>9. Transferencias a AAPP</b>	6,82	10,34	-3,52	0,105
<b>0. Deuda pública</b>	42,37	35,56	6,81	0,279
<b>Gastos totales</b>	<b>1.261,97</b>	<b>1.024,85</b>	<b>237,12</b>	<b>0,009</b>

Fuente: IVE y elaboración propia

Veámos anteriormente cómo los residentes (la población de derecho) en los municipios turísticos tenían una carga fiscal mayor que los de los municipios no turísticos: de hecho, un 28,11 por ciento más. En la literatura al respecto suele afirmarse que esta mayor carga fiscal se ve acompañada también de un mayor gasto per cápita, lo que vendría a compensar lo anterior. Dicho de otra manera, al menos una parte de los mayores impuestos que tienen que pagar los residentes en los municipios turísticos no sería atribuible únicamente a la necesidad de atender las mayores necesidades causadas por la población visitante sino también a que podían acceder a un mayor volumen de bienes y servicios municipales.

A tal fin, se ha comparado la fiscalidad total de los residentes con lo que reciben en un tipo de municipios y en otro. Se han tenido en cuenta, por tanto, los ingresos impositivos (suma de los ingresos por impuestos directos e indirectos) y las tasas per cápita, mientras que en lo referente a los gastos se han excluido del total los grupos funcionales 9 (Transferencias a otras AAPP); y aunque la exclusión del grupo funcional 0 (Deuda pública) es dudoso, se ha decidido mantenerlo ya que corresponde a gastos efectuados con anterioridad y de cuyos resultados deben estar beneficiándose los residentes actuales. Los resultados aparecen en el cuadro 10.

**Cuadro 10. Carga fiscal y gasto per cápita en municipios turísticos y no turísticos de la Comunidad Valenciana (2005)**

	<b>Carga fiscal per cápita (1)</b>	<b>Gasto en bienes y servicios per cápita (2)</b>	<b>Proporción 2/1</b>
<b>Municipios turísticos</b>	571,34	1.255,15	2,197
<b>Municipios no turísticos</b>	445,97	1.014,51	2,275

Fuente: elaboración propia con datos del IVE

Lo que el cuadro anterior manifiesta es que esa supuesta compensación no existe. De hecho, por cada euro que paga en concepto de impuestos y tasas un residente en un municipio turístico recibe a cambio bienes y servicios por 2,19 euros, proporción que asciende hasta 2,28 euros por euro pagado para los residentes de los municipios no turísticos.

## 5. Conclusiones

¿Qué podemos concluir de esta ampliación del análisis efectuado sobre los presupuestos de los municipios turísticos y no turísticos? Los resultados evidencian la existencia de diferencias importantes y significativas tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos. Ahora bien, es más difícil mantener la afirmación de la insuficiencia financiera de estos municipios. Veamos una síntesis de los resultados obtenidos.

Respecto de la estructura de los ingresos turísticos, las principales diferencias entre ambos tipos de municipios están en los ingresos tributarios, que suponen un porcentaje mayor de los presupuestos para los primeros. Esta divergencia se traslada al conjunto de los ingresos propios, de manera que la autonomía fiscal de los municipios turísticos es mayor que la de los municipios no turísticos.

Las diferencias en los ingresos per cápita son notables, ya que frente a los 1.044,74 euros por residente en un municipio no turístico, el valor correspondiente en los municipios turísticos es de 1.301,36. Ello se refleja en la práctica totalidad de los capítulos, destacando especialmente los que recogen los ingresos tributarios: 340,35 euros pagó en 2005 cada residente en un municipio turístico por 249,35 euros que abonó cada residente en un municipio no turístico.

En definitiva, podemos concluir que: a) la insuficiencia presupuestaria no es tal ya que los municipios turísticos tienen un nivel de autonomía financiera mayor que los no turísticos, aun siendo a costa de una mayor carga tributaria; b) que no puede afirmarse que la presión fiscal en los municipios turísticos es mayor, ya que esta mayor carga fiscal puede deberse tanto a que los tipos impositivos son superiores o bien a que la base fiscal es mas grande. Al no poder disponer de los datos de la renta personal disponible, no pueden hacerse más que conjeturas al respecto.

Respecto de los gastos, las diferencias estructurales entre ambos tipos de municipios son más acusadas que por el lado de los ingresos. Los municipios turísticos dedican una proporción mayor del presupuesto a aquellas funciones que pueden relacionarse de manera más directa con esta actividad (protección civil y seguridad ciudadana, y la regulación de los sectores productivos, que incluye, entre otras, la promoción turística). No deja de ser preocupante que dediquen una proporción menor de sus presupuestos a la producción de bienes de carácter social que recoge, además de la sanidad, la educación o la vivienda, la recogida y tratamiento de residuos, la limpieza viaria, el abastecimiento de aguas.... Incidentalmente, al parecer la administración municipal exige una proporción menor de los recursos en los municipios turísticos.

Por lo que respecta a los valores per cápita de los distintos grupos funcionales de gasto, éstos se sitúan sistemáticamente por encima en los municipios turísticos (con la excepción de las transferencias a otras AAPP. que constituyen una proporción muy reducida en la estructura presupuestaria de ambos tipos de municipios y su cuantía per cápita es la más baja de todos los grupos funcionales). De hecho, el gasto per cápita es mayor en los municipios turísticos en un 23,13 por cien respecto de los que no lo son. Ahora bien, los residentes en los primeros pagan también un mayor precio o, lo que es lo mismo, el “value for money” que reciben de sus impuestos y tasas es menor.

En cualquier caso, los resultados obtenidos derivan de los datos correspondientes al año 2005. Procede, por tanto, profundizar en la investigación, al menos en dos sentidos: en primer lugar, estudiando la evolución temporal de los ingresos y gastos de ambos tipos de municipios; en segundo lugar, intentando relacionar esta evolución con el desarrollo económico y turístico de los municipios.

## **Bibliografía**

Bustamante Moreno, J. (2004): Competitividad y financiación de los municipios turísticos: el apalancamiento fiscal. XIII Simposio Internacional de Turismo y Ocio. ESADE – Fiar de Barcelona.

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. (2008a): *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.

Jaime Pastor, V., Osorio Acosta, E. y Soler Domingo, A. (2008b): *Un análisis económico-presupuestario de los municipios turísticos en la Comunidad Valenciana*. Ponencia presentada a la XXXIV Reunión de Estudios Regionales, Jaén (pendiente de publicación).

Raya Mellado, P. (dir). (2004): *Análisis de los municipios turísticos de Andalucía*. Universidad de Málaga, Málaga.