

EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y SU EFECTO NEGATIVO EN CASTILLA Y LEÓN*

THE FINANCING SYSTEM OF THE PROVINCIAL COUNCILS
AND ITS NEGATIVE EFFECT IN CASTILLA Y LEÓN

José Manuel Martínez Fernández

Doctor en Derecho

Secretario de Administración Local

Oficial Mayor de la Diputación Provincial de León

RESUMEN

El sistema de financiación de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, diseñado en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, perjudica a las provincias con menos habitantes y menos nivel de desarrollo económico, y sobrefinancia a las más pobladas y ricas, al pivotar principalmente sobre la población total de las provincias y los ingresos tributarios del Estado en cada una, y no sobre las competencias y servicios que han de prestar estas entidades locales. Los resultados positivos de las liquidaciones anuales de sus presupuestos, como sucede en Castilla y León, no son reflejo de una financiación suficiente, sino de las limitaciones para el gasto y la inversión.

Modificar los criterios de participación en los tributos del Estado, establecer una efectiva participación incondicionada en los ingresos de las CC.AA. y recuperar el canon sobre la producción de energía eléctrica, son medidas

* Fecha de recepción: 13/08/2024; Fecha de aceptación: 28/10/2024.

necesarias y urgentes para tratar de corregir los desequilibrios territoriales y poder hacer frente al reto demográfico. El permanente debate sobre la financiación de las comunidades autónomas no puede seguir ocultando la quiebra de los principios de solidaridad y cohesión territorial de la financiación provincial.

Palabras clave: Financiación local; diputaciones provinciales; haciendas locales; participación en los ingresos del Estado; reto demográfico; canon energético.

ABSTRACT

The system of financing of the provincial councils, island councils and councils, designed in the Law Regulating Local Finances, harms the provinces with fewer inhabitants and a lower level of economic development, and over-finances the most populated and richest, by pivoting mainly on the total population of the provinces and the tax revenues of the State in each one, and not on the competences and services that these local entities must provide. The positive results of the annual liquidations of their budgets, as happens in Castilla y León, do not reflect sufficient financing, but rather limitations on spending and investment.

Modifying the criteria for participation in State taxes, establishing an effective unconditional participation in the income of the Autonomous Communities and recovering the fee on the production of electric energy, are necessary and urgent measures to try to correct the territorial imbalances and to be able to face the demographic challenge. The ongoing debate on the financing of the autonomous communities cannot continue to hide the failure of the principles of solidarity and territorial cohesion in provincial financing.

Keywords: Local financing; provincial councils; local finances; participation in State incomes; demographic challenge; energy tax.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS DEL ESTADO A LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES: UN SISTEMA QUE SOBREFINANCIA A LAS PROVINCIAS MÁS DESARROLLADAS EN PERJUICIO DE LAS MENOS POBLADAS.
3. EL REPARTO DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN.
4. UNA PROPUESTA DE RECUPERACIÓN DEL CANON ENERGÉTICO EN FAVOR DE LAS PROVINCIAS.
5. LA LUCHA CONTRA EL RETO DEMOGRÁFICO DESDE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.
6. CONCLUSIONES.

Abreviaturas:

CC.AA.	Comunidades Autónomas
CDTI	Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación
EE.LL.	Entidades locales
EE.LL.MM.	Entidades locales menores
IAE	Impuesto de Actividades Económicas
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
ITE	Ingresos tributarios del Estado
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
M€	millones de euros
PIE	Participación en los ingresos del Estado

PICAs	Participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por el Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021
ONE	Oficina Nacional de Evaluación (de concesiones)
RDL	Real Decreto-ley/legislativo
RSCL	Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TRLHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local

1. INTRODUCCIÓN

La Ley Reguladora de las Haciendas Locales diseñó en 1988 el sistema de financiación de las Entidades Locales, parcialmente corregido en el vigente Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. La financiación de las Diputaciones provinciales y entes asimilados¹ es mayoritariamente dependiente de **las transferencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Los criterios de reparto de esa aportación benefician a las provincias con mayor población y nivel de rentas, perjudicando a las que tienen menos habitantes y desarrollo industrial.** Ese sistema de reparto debe por lo tanto ser corregido para permitir desarrollar políticas de reactivación socioeconómica en esas provincias. Teniendo en cuenta que las diputaciones tienen como finalidad esencial asistir a los municipios de población inferior a 20.000, prestar servicio de carácter supramunicipal y cooperar en el fomento del desarrollo económico y social de las provincias (art. 36 LBRL), siempre con atención a los núcleos de menos de 20.000 habitantes (art. 161 del RSCL²), tener en cuenta la población total de las provincias a la hora de repartir la aportación estatal, que supone de media el 90% de la financiación de las diputaciones, lleva a sobrefinanciar a las provincias más pobladas, cuando los municipios a los que pueden atender son menos. Además, el sistema de participación en los tributos del Estado (IRPF, IVA e impuestos especiales) también beneficia a las provincias con mayor nivel de rentas personales y de gasto. En nuestra opinión, esto hace que **el actual sistema de financiación local no solo no contribuya a lograr la cohesión social a través de la convergencia económica de las provincias menos desarrolladas frente a las más pobladas y ricas, sino que quebranta el principio de solidaridad inter e intrarregional** que proclama el artículo 2 de la Constitución. Dos ejemplos quizá ayuden a visualizar estas afirmaciones: la provincia de Soria tiene 182 municipios de población inferior a 20.000 habitantes y 55 entidades locales menores también de menos de ese número de habitantes,

¹ Las referencias en este trabajo a las Diputaciones Provinciales han de entenderse hechas también a los cabildos y consejos insulares y a comunidades autónomas uniprovinciales de régimen común.

² El artículo 161 del afortunadamente todavía vigente RSCL dispone literalmente lo siguiente:

«1. La cooperación provincial alcanzará a los Municipios de menos de 20.000 habitantes, y se referirá normalmente a los Municipios rurales y a los pequeños núcleos de población.

2. Excepcionalmente podrá extenderse a Municipios de más de 20.000 habitantes para aplicarla en núcleos rurales de sus respectivos términos cuya población no exceda de 10.000 habitantes».

y recibió en el año 2023 45.465.348 euros en concepto de participación en tributos del Estado. La provincia de Cádiz, con solo 23 municipios de población inferior a 20.000 habitantes, percibió 205.141.5076 €.

Los datos que anualmente arroja el reparto en la participación de ingresos del Estado demuestran, en nuestra opinión, los desequilibrios de financiación del actual sistema de distribución en perjuicio de las provincias con menor nivel de desarrollo económico y menos pobladas. **Es imprescindible un vuelco en los criterios de reparto que pivote sobre las competencias efectivas de las Diputaciones y las necesidades de atención para la prestación de los servicios municipales, con una especial atención a los problemas que genera el denominado «reto demográfico».** El actual modelo es netamente insuficiente para que las provincias con menor población y nivel de rentas puedan adoptar políticas eficientes frente la despoblación, dispersión y envejecimiento de sus habitantes. Además, esa necesaria modificación del modelo de financiación provincial debe superar las críticas de ser *«excesivamente complicado y poco transparente»* (FUENTE MORENO³), incomprensible no solo para el ciudadano medio, sino para la inmensa mayoría de políticos locales, y hasta para los funcionarios de las entidades locales.

Ciertamente, los datos de las liquidaciones e informes de los Consejos de Cuentas pueden transmitir la sensación de suficiencia financiera de las haciendas locales por lo controlado de su déficit y el superávit en muchas de ellas, en especial de las diputaciones provinciales, como ha manifestado el Presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León⁴. Sin embargo, en nuestra opinión, la realidad es otra. Ese superávit no deriva de una sobrada cobertura de las necesidades financieras de las entidades locales, sino de las limitaciones para el gasto impuestas por el legislador estatal a raíz de la crisis económica del año 2008 y de la complejidad creciente de la gestión de muchas políticas públicas esenciales, como la contratación, la concesión de subvenciones, la propia prestación de servicios o el ejercicio directo de actividades económicas. Las restricciones legales a las que nos referimos son la reducción del sistema

³ FUENTE MORENO, Ángel de la, *Financiación autonómica y local*, publicado por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, FEDEA, e IAE-CSIC, colección Apuntes 2/24, enero de 2024.

⁴ En la conferencia inaugural del curso CONGRESO NACIONAL «RETOS EN LA FINANCIACIÓN LOCAL», impartido en la Universidad de León el día 21 de marzo de 2024, partiendo de los datos del Informe del Consejo de Cuentas de Castilla y León *Radiografía del sector público local, compendio de auditorías horizontales (2012/2020)*. Efectivamente, muchas entidades locales, y en especial las diputaciones de Castilla y León, tienen un remanente de tesorería positivo. Un superávit no solo improductivo, sino incluso costoso de mantener hasta la segunda mitad del año 2023, debido a las comisiones que cobraran las entidades bancarias por los depósitos. El intento de rentabilización de estos fondos mediante su «préstamo» al Estado, planteado por el Ministerio de Hacienda en el RDL 27/2020, de 4 de agosto, no llegó a aplicarse por la presión de la oposición política, que entendió la propuesta como un intento de usurpación de los ahorros de las entidades locales por parte del Estado.

competencial⁵; el límite del techo de gasto y la limitación de la tasa de reposición de efectivos para la contratación de nuevo personal. Estas limitaciones y exigencias han constreñido la capacidad de gestión de las entidades locales, impidiendo no ya su endeudamiento, sino la capacidad de prestar nuevos servicios o acometer inversiones que permitieran afrontar nuevas o agravadas necesidades, especialmente la realización de políticas de reactivación económica para actuar frente al «reto demográfico» por parte de las diputaciones provinciales.

Entendemos que es **imprescindible un nuevo sistema de financiación local que no solo sea capaz de garantizar el derecho constitucional a la igualdad de servicios de los ciudadanos en todo el territorio nacional, sino de hacer frente a nuevas iniciativas para retener y atraer nueva población** a ese gran espacio que se ha dado en denominar la «España vacía», en realidad «vaciada» por mor de las políticas públicas extractivas de medios materiales y humanos de una parte del territorio en beneficio de otras. Combatir la despoblación y prestar servicios adecuados a una población dispersa y cada vez más envejecida requiere mejoras en la financiación de aquellas provincias más afectadas por estos problemas. Además, la igualdad de derechos de todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio español que garantiza el artículo 139.1 de la Constitución exige unos servicios públicos equiparables en todos los municipios y provincias. La autonomía local, constitucionalmente garantizada, como ha reiterado el Tribunal Constitucional, no se puede alcanzar sin una suficiencia financiera para prestar sus competencias. Esa autonomía, que obliga al Estado y a las comunidades autónomas a respetar la participación de los gobiernos locales en los asuntos que les atañen, también les obliga a dotarles de las potestades y capacidades necesarias para ello (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11). En palabras del Tribunal Constitucional en su sentencia 82/2020, de 15 de julio, *«la atribución a los entes locales de nuevas tareas, o la ampliación de aquellas que ya venían desempeñando, debe tener como consecuencia, en su caso, la garantía de aquellos ingresos que le permitan hacer frente a la eventual necesidad de gasto que la nueva atribución de competencias pueda suponer, debiendo encargarse también aquel nivel de gobierno al que el bloque de constitucionalidad ha reservado la concreta competencia —y que decide atribuirle al ente local— de acordar aquellas medidas pertinentes al objeto de garantizar su suficiencia financiera. Por tanto, el nivel, estatal o autonómico, que atribuye*

⁵ Fraguado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

a los entes locales determinadas competencias es, asimismo, constitucionalmente responsable de garantizar a dichos entes aquellos recursos financieros que les permitan acometer esas nuevas tareas»⁶.

La intención de modificar el sistema de financiación local se concretó en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017, por el que se creó una Comisión de expertos sobre la revisión del modelo de financiación local. El objetivo de esa Comisión era revisar el sistema financiero de las entidades locales, en paralelo con el de la financiación autonómica, con el fin de realizar los *«análisis que sean necesarios para la formulación posterior de un nuevo modelo de financiación local que se fundamente en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos básicos de prestación obligatoria. Los trabajos se referirán al Sistema de Financiación Local, contemplando de forma integral aspectos financieros, tributarios y presupuestarios, contenidos en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales»*⁷. La Comisión estaba integrada por diez expertos, cinco designados por el Gobierno de la Nación y cinco por la Federación Española de Municipios y Provincias. Su trabajo se recogió en el *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local de 26 de julio de 2017*. Pero sus propuestas nunca han llegado siquiera a debatirse en sede parlamentaria⁸. Y así, la modificación del modelo de financiación local sigue siendo la asignatura siempre pendiente de la Hacienda pública española, una asignatura suspendida en cada ciclo electoral por las tensiones que de manera constante y abusiva provocan las demandas de financiación autonómica, unas demandas que también es cuestionable que busquen la cohesión socioeconómica del país.

En este trabajo tratamos de exponer gráficamente la necesidad de modificar de forma radical el sistema de financiación de las diputaciones provinciales, especialmente variando el sistema de reparto de la participación de estas en los ingresos del Estado (PIE); aumentado su participación en los de las comunidades

⁶ Sentencia dictada en relación al recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana.

Sin embargo, es habitual que las CC.AA. demanden a las diputaciones colaboración material y económica considerable para prestar servicios de competencia autonómica, como, por ejemplo, la ayuda a domicilio o servicios asistenciales a personas con discapacidad; o atribuir competencias nuevas sin financiación adicional, como los servicios de prevención y extinción de incendios, entre otros introducidos en el artículo 36 de la LBRL por la LRSAL 27/2013.

⁷ Accesible en https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacioneells/2017/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfl.pdf.

⁸ Un trabajo actualizado sobre ese informe se publicó en diciembre de 2021 por la Fundación Democracia y Gobierno Local: *Propuestas de reforma del sistema de financiación local. Revisión de la literatura*, firmado por SALINAS, Paula; VILALTA, Maite y A. TABERNER, Pere.

autónomas (PICAs); garantizando la financiación suficiente para las nuevas competencias que se les encomiendan y los servicios de las CC.AA. que *de facto* siguen prestando; y planteando nuevos ingresos para **una visión proactiva de la actuación de las diputaciones, no solo para atender las necesidades de una población rural menguante y cada vez más envejecida, sino también para suplir la iniciativa privada allí donde el intraemprendimiento ya es imposible por la falta absoluta de iniciativa privada ni capacidad para hacerla aflorar.**

2. EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS DEL ESTADO A LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES: UN SISTEMA QUE SOBREFINANCA A LAS PROVINCIAS MÁS DESARROLLADAS EN PERJUICIO DE LAS MENOS POBLADAS

Los recursos de las haciendas provinciales se regulan en el Título III del TRLHL. Los ingresos de las diputaciones, además de los que se puedan derivar de la gestión de su patrimonio, están integrados por: tasas (art. 132 TRLHL); contribuciones especiales (art. 133); recargo sobre el IAE (art. 134); cesión de recaudación de impuestos del Estado (arts. 135 a 139); participación de las provincias en los tributos del Estado (arts. 140 a 143); subvenciones (art. 147); precios públicos (art. 148); otros recursos, por la prestación de servicios de las CC.AA. y la recaudación de impuestos a los ayuntamientos (art. 149); y participación en tributos de las CC.AA. Este modelo de financiación de las diputaciones provinciales apenas ha sufrido variaciones significativas desde la primera redacción de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988⁹.

En este sistema financiación, **los recursos tributarios directos que generan diputaciones, cabildos y consejos insulares tienen un peso muy poco significativo** en los ingresos de estas entidades, pues no disponen de impuestos propios. Se han realizado propuestas de reforzar la capacidad tributaria de las diputaciones con recargos sobre los tributos municipales¹⁰, similares a la cuota

⁹ El aumento de recursos del sistema de financiación de las haciendas locales que ha anunciado el Gobierno para el año 2024, de un 22,6 % con respecto a 2023, alcanzando 28.557 millones, es una mera actualización lineal por la evolución de la economía, sin tocar el modelo de financiación local. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/politica-territorial-memoria-democratica/Paginas/2023/111223-torres-montero-financiacion-local.aspx>.

¹⁰ Se plantea esta posibilidad para dotar de «flexibilidad» al sistema de ingresos de las diputaciones en el anexo al informe de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la reforma de la Financiación de las Haciendas Locales, del año 2017.

provincial del IAE¹¹, para que puedan tener cierto margen para adoptar políticas financieras con influencia en la población y que los vecinos conozcan directamente los costes de la gestión de estas Administraciones intermedias, que en algún momento algún partido político planteó suprimir. No compartimos esta propuesta, pues si esos recargos se estableciesen sobre la población de los municipios de más de 20.000 habitantes, estos lógicamente demandarían también la prestación de servicios directos a las diputaciones, y si solo se estableciesen sobre los vecinos e inmuebles de los municipios pequeños se podría generar un incremento de la carga tributaria en los habitantes de las zonas rurales frente a los que residan en los municipios de mayor población, medida que contribuiría más al vaciamiento de aquellos. Y, en todo caso, todas las diputaciones aplicarían esos recargos en el grado mínimo, para no incidir negativamente en las decisiones de la población a la hora de domiciliarse en una provincia u otra.

Actualmente, el recurso financiero principal de las diputaciones provinciales es la **participación de las entidades locales en los tributos del Estado**, conocida como PIE, que supone en torno al 66 % de los ingresos de estas (al 21 % para los municipios)¹². La participación en los ingresos de las CC.AA. es muy inferior a la que perciben del Estado, incluso sumando las transferencias del Fondo de Cooperación Local, sectorial y general. Esta participación en los ingresos estatales y autonómicos está garantizada en el artículo 142 de la CE: *«Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas»*. Sería conveniente plantear fijar unos porcentajes mínimos en esa participación que asegure a las haciendas locales un mínimo nivel de ingresos, acorde a su peso en la gestión pública, que garantizase una contribución justa de las CC.AA. al sostenimiento de las diputaciones, pero una reforma constitucional en ese sentido no es sencilla, y contaría probablemente con la oposición de los gobiernos autonómicos.

¹¹ Un intento en este sentido fue el recargo provincial sobre el IRPF que se implantó con la Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales de 1983.

¹² Datos aportados por HURTADO LÓPEZ, Gabriel, en *Blog Fiscal de Crónica Tributaria*, del Instituto de Estudios Fiscales. <https://blogfiscal.cronicatributaria.ief.es/tag/entidades-locales/>.

En cuanto a la participación de las EE.LL. en los tributos del Estado, el TRLHL establece, esencialmente, dos modelos de participación¹³:

A. Modelo de **cesión de impuestos estatales**: para provincias e islas y municipios con 75.000 o más habitantes o que sean capitales de provincia o de comunidad autónoma (excepto País Vasco, Navarra, Ceuta y Melilla). Se regula en los artículos 135 a 139 del TRLHL. Esta cesión tiene dos componentes:

A.1. Cesión de **porcentajes de la recaudación en impuestos del Estado** en cada territorio (excluyendo la cesión a las comunidades autónomas):

- 1,2561 % del IRPF;
- 1,3699 % del IVA y
- 1,7206 % de determinados impuestos especiales (bebidas alcohólicas e hidrocarburos).

A.2. Participación en un Fondo Complementario de Financiación que, para cada entidad, se calcula aplicando sobre el importe de 2004 el índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado (ITE), no existiendo ningún criterio de reparto (arts. 140 a 143 TRLHL).

La cesión representa el 15 % de la participación total, y el Fondo Complementario el 85 % restante.

B. Modelo de **reparto por variables**: resto de municipios no incluidos en el grupo anterior.

El grupo de municipios incluidos en cada bloque se revisa cada cuatro años¹⁴.

La participación de las diputaciones titulares de centros sanitarios provinciales no psiquiátricos se incrementa con un fondo de aportación a la asistencia sanitaria, que se determina del mismo modo que el Fondo Complementario de Financiación (art. 144 TRLHL).

¹³ La singularidad que se prevé para los municipios turísticos, que no afecta a los de población inferior a 20.000 habitantes (art. 125.1.a TRLHL), es poco significativa.

¹⁴ En 2021, año de la última revisión, los municipios incluidos en el modelo de cesión eran 101, y 8.030 los incluidos en el de reparto por variables. La población de los primeros representa el 45 % de la total nacional, y la de los últimos el 55 % restante.

Los criterios de reparto de la PIE para las provincias se establecieron en el apartado cuarto, punto 3.º, del artículo 66 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003, al que se remite el artículo 142.2 del TRLHL¹⁵:

a) Cada entidad percibirá una cantidad igual a la resultante en términos brutos de la liquidación definitiva de la participación en los tributos del Estado del año 1998, excluida la aportación a la asistencia sanitaria común, incrementada acumulativamente por los índices de evolución interanual del IPC entre el 31 de diciembre de 1998 y el 31 de diciembre del año 2003.

b) El resto se distribuirá proporcionalmente a las diferencias positivas entre la cantidad que cada entidad obtendría de un reparto en función de las variables y porcentajes que a continuación se mencionan y la cantidad prevista en el punto anterior:

- El **70 % en función de la población provincial de derecho**, según el Padrón municipal de población vigente a 31 de diciembre del año 2003 y oficialmente aprobado por el Gobierno.
- El 12,5 % en función de la superficie provincial.
- El 10 % en función de la población provincial de derecho de los municipios de menos de 20.000 habitantes, deducida del Padrón municipal de población vigente a 31 de diciembre del año 2003 y oficialmente aprobado por el Gobierno.
- El 5 % en función de la inversa de la relación entre el valor añadido bruto provincial y la población de derecho, utilizándose para aquel la cifra del último año conocido.
- El 2,5 % en función de la potencia instalada en régimen de producción de energía eléctrica.

Como hemos remarcado, este sistema distribuye una parte de la PIE, un 70 %, en función de la población total de las provincias, y solo un 10 % teniendo en cuenta la población provincial residente en municipios de menos de 20.000 ha-

¹⁵ Los criterios de reparto del modelo de variables para los municipios se establecen en el artículo 124 del TRLHL:

- a) El 75 % en función del número de habitantes de derecho de cada municipio.
- b) El 12,5 % en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio.
- c) El 12,5 % en función del inverso de la capacidad tributaria.

bitantes. Es decir, los habitantes de las ciudades de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla o Zaragoza hacen que las PIE de las diputaciones de las provincias homónimas se incrementen exponencialmente, cuando esas diputaciones no invierten esos fondos en las ciudades, pues la atención competencial de aquellas se centra en los municipios de menos de 20.000 habitantes. En palabras del profesor DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, que el criterio de la población sea el que se utiliza para distribuir la mayor parte de la transferencia del Fondo Complementario de Financiación de las Diputaciones *«tiene como defecto fundamental la sobrefinanciación de aquellas provincias más pobladas frente a aquellas menos pobladas y con menor capacidad de recaudación»*¹⁶. Evidentemente, el actual sistema de financiación local (y autonómico) no responde a un sistema de equidad y nivelación interterritorial y genera desigualdades, como han denunciado varios autores¹⁷.

Este sistema de reparto no tiene en cuenta las competencias reales y los servicios que han de prestar las diputaciones, ni mucho menos las necesidades derivadas del denominado «reto demográfico». El colmo de los despropósitos de esta distribución lo tenemos en el exiguo porcentaje del 2,5 % que se distribuye en función de la producción de energía eléctrica de cada provincia. La práctica totalidad del volumen económico del dinero que se reparte en la PIE provenía del extinto canon de producción de energía eléctrica, 3.195,60 millones de euros, de un total de 3.510,17 millones del crédito presupuestario destinado en 2003 como participación de las provincias, CC.AA. uniprovinciales, islas, Ceuta y Melilla (art. 66.Uno de la Ley 52/2002). Eso supuso, y sigue suponiendo en la medida que la cifra del año 2003 es la que se actualiza desde entonces, **un expolio de recursos de las provincias que producen mayor energía eléctrica, que son en general son las menos desarrolladas**, para beneficiar a las más pobladas y desarrolladas industrialmente. Una injusticia que debería corregirse cuanto antes.

¹⁶ DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás, en «Revisión del actual sistema de financiación de las Diputaciones provinciales desde el punto de vista de su relación con determinados aspectos del reto demográfico», publicado en la *Revista de la Fundación Democracia y Gobierno Local*, Serie Claves del Gobierno Local, núm. 42, de junio de 2024, *Políticas Públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico*, pp. 233 a 259, p. 247.

¹⁷ DE LA FUENTE MORENO, Ángel, en el trabajo *Financiación autonómica y local*, FEDEA e IAE-CSIC, enero de 2004. PEDRAJA CHAPARRO y SUÁREZ PANDIELLO, citados por SALINAS, Paula; VILALTA, Maite y A. TABERNER, Pere en el trabajo ya reseñado *Propuestas de reforma del sistema de financiación local. Revisión de la literatura*, de la Fundación Democracia y Gobierno Local, diciembre de 2021.

Las provincias de Castilla y León son especialmente perjudicadas por los criterios de reparto de la PIE¹⁸. Provincias caracterizadas por su gran extensión, con una población envejecida, escasa y en retroceso en las provincias de León, Zamora y Salamanca, una orografía en buena parte de ellas muy montañosa, reciben muy pocos ingresos en la participación en ingresos del Estado, en comparación con las provincias más pobladas y de menor extensión del país. En el siguiente cuadro recogemos los datos de ingresos que perciben las provincias de Castilla y León de la PIE, extraídos de la relación de entregas a cuenta de la PIE para el año 2023, con otros datos sobre población, municipios de menos de 20.000 habitantes, extensión y red provincial de carreteras, comparándolas con los de otras provincias más pobladas:

CÁDIZ: PIE: 205.141.5076 € Municipios < 20.000 hab.: 23 Superficie provincial: 7.436 km² Red provincial de carreteras: 807,03 km Habitantes: 1.250.539 MADRID: PIE: 1.031.664.710 € (<i>estimac.</i>) Municipios < 20.000 hab.: 142 Red provincial de carreteras: 2.568 km Superficie provincial: 8.028 km² Habitantes: 7.000.621 BARCELONA: PIE: 842.166.040 € Municipios < 20.000 hab.: 262 Red provincial de carreteras: 3.324 km Superficie provincial: 7.726 km² Habitantes: 5.714.730 VALENCIA: PIE: 542.012.587 € Municipios < 20.000 hab.: 236 Red provincial de carreteras: 1.800 km Superficie provincial: 10.842 km² Habitantes: 2.656.291 ALICANTE: PIE: 304.548.039 € Municipios < 20.000 hab.: 118 Superficie provincial: 5.816 km² Red provincial de carreteras: 934 km Habitantes: 1.950.357	ÁVILA: PIE: 63.467.135,66 € Municipios < 20.000 hab.: 247 + 2 EE.LL.MM. Red provincial de carreteras: 1.076 km Superficie provincial: 8.051,15 km² Habitantes: 159.764 BURGOS: PIE: 104.415.740,49 € Municipios < 20.000 hab.: 369 + 647 EE.LL.MM. Red provincial de carreteras: 2.289,44 km Superficie provincial: 14.022 km² Habitantes: 357.370 LEÓN: PIE: 163.838.955 € Municipios < 20.000 hab.: 208 + 1.230 EE.LL.MM. Red provincial de carreteras: 3.330,00 km Superficie provincial: 15.581 km² Habitantes: 447.463 PALENCIA: PIE: 74.323.028,79 € Municipios < 20.000 hab.: 190 + 226 EE.LL.MM. Red provincial de carreteras: 1.000 km Superficie provincial: 8.052 km² Habitantes: 157.787 SEGOVIA: PIE: 44.805.013,02 € Municipios < 20.000 hab.: 208 + 17 EE.LL.MM. Red provincial de carreteras: 1.230 km Superficie provincial: 6.920,65 km² Habitantes: 155.332
---	---

¹⁸ En el caso de Madrid, la cifra no se publica en esa relación, y se ha realizado una estimación proporcional por habitantes.

MÁLAGA: PIE: 235.544.147 € Municipios < 20.000 hab.: 88 Red provincial de carreteras: 859,58 km Superficie provincial: 7.308 km² Habitantes: 1.751.600 SEVILLA: PIE: 316.621.358 € Municipios < 20.000 hab.: 87 Red provincial de carreteras: 1.123,46 km Superficie provincial: 14.036 km² Habitantes: 1.957.210	SORIA: PIE: 45.465.348 € Municipios < 20.000 hab.: 182 + 55 EE.LL.MM. Red provincial de carreteras: 1.900 km Superficie provincial: 10.306 km² Habitantes: 89.482 SALAMANCA: PIE: 104.415.740 € Municipios < 20.000 hab.: 361 + 19 EE.LL.MM. Red provincial de carreteras: 2.280 km Superficie provincial: 12.349 km² Habitantes: 327.170 VALLADOLID: PIE: 100.157.025 € Municipios < 20.000 hab.: 221 + 9 EE.LL.MM. Red provincial de carreteras: 1.436,56 km Superficie provincial: 8.110 km² Habitantes: 521.071 ZAMORA: PIE: 90.476.622 € Municipios < 20.000 hab.: 247 + 14 EE.LL.MM. Red provincial de carreteras: 1.553 km Superficie provincial: 10.561 km² Habitantes: 167.927
---	---

Si el sistema de participación en la PIE beneficia a las provincias más pobladas y perjudica a las que tienen menos habitantes, **la infrafinanciación de las provincias menos desarrolladas se agrava con la configuración del sistema de recargos sobre los impuestos estatales**, pues la recaudación es menor en aquellas provincias donde el nivel de renta, y por lo tanto de gasto, es más bajo¹⁹. Por el contrario, las cantidades que reciben las diputaciones de las provincias con mayores ingresos personales y empresariales son muy superiores, sin que ello guarde tampoco relación con las competencias y necesidades que han de atender las diputaciones y demás entes asimilados. Puede verse claramente en el recargo sobre las cuotas municipales del IAE que regula el artículo 134 del TRLHL. Dado que el impuesto municipal grava a las sociedades que tengan un importe neto de la cifra de negocios inferior a 1.000.000 de euros [art. 82.1.c) del TRLHL], quedando en general excluidas las actividades agrícolas, las ganaderas dependientes, las forestales y las pesqueras (art. 78), la cuota provincial es muy superior en las provincias industrializadas, como puede verse con los datos de las entregas

¹⁹ También las provincias extremeñas son especialmente perjudicadas por los criterios de reparto de la PIE: CÁCERES: PIE: 161.502.632 €; municipios < 20.000 hab.: 221; red provincial de carreteras: 1.820 km; superficie provincial: 19.868 km²; habitantes: 415.083.

BADAJOS: PIE: 193.961.237 €; municipios < 20.000 hab.: 160; red provincial de carreteras: 1.920 km; superficie provincial: 21.766 km².

a cuenta del año 2023 (redondeando): Barcelona recibió 33 millones de euros; Valencia, 12 M€; León, 4, 15 M€; Jaén, 2,7 M€; Salamanca, 2,5 M€; Cáceres, 1,16 M€; Ávila, 0,65 M€; Teruel, 0,37 M€; Soria, 0,02 M€ (2.303,78 €). Los porcentajes sobre la recaudación de IRPF (1,2561 %), e IVA (1,3699 %) se establecen sobre lo «*producido en su territorio*» (arts. 137 y 138 del TRLHL, respectivamente), por lo que claramente benefician a aquellas provincias con un mayor nivel de renta y gasto. Así, en las entregas a cuentas del año 2023: Barcelona percibió por porcentaje de IRPF 123,2 M€, León, 5,9 M€ y Soria 1,3 M€. En cuanto a la participación en impuestos especiales sobre los alcoholes (1,7206 %), se tiene en cuenta «*la población de derecho de la provincia*» (art. 139.1), y lo «*producido en el territorio de una provincia o ente asimilado*» en el Impuesto sobre Hidrocarburos (art. 139.3). Insistimos en señalar que estos ingresos no guardan relación alguna con las competencias y necesidades de las diputaciones, y en absoluto ayudan a las provincias menos desarrolladas económicamente a superar esa situación.

En el resumen de las entregas a cuenta del año 2023 pueden verse las grandes diferencias de fondos que reciben unas diputaciones frente a otras, y cómo las más perjudicadas son las menos desarrolladas e industrializadas.

Tabla 1. Entregas a cuenta para el año 2023. Importes anuales²⁰

Entidad	IRPF	IVA	Alcohol	Productos Intermedios	Comenz	Trabajo Tabaco	Hidrocarburos	TOTAL Impuestos Cuentas	Fondo Complementario de Financiación			Asistencia Sanitaria a pagar a CC.LL.		Entidades Art. 148 LRL y CC.LL. y Múlti	TOTAL (12 a 15)	Total Entregas a cuenta	
									Complementación	Complementación	Complementación	Asistencia Sanitaria a pagar a CC.LL.	Asistencia Sanitaria a pagar a CC.LL.				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	
BARCELONA	123.200.040,24	1.716.421,23	1.085.900,28	33.718,27	324.387,25	6.024.271,22	3.006.472,22	221.418.224,22	566.491.588,83	28.081.972,88	5.000.791,55	520.584.280,50	21.161.726,43	0,00	620.748.615,45	842.186.700,00	
VALENCIA	38.281.192,03	520.320,00	446.740,00	11.353,73	143.580,00	2.031.537,01	1.268.516,07	60.987.880,81	116.881.189,72	6.014.934,48	5.520.823,73	123.827.987,91	132.622.700,00	0,00	487.444.693,93	1.000.000.000,00	
LEÓN	23.881.492,25	258.368,00	322.522,42	7.924,96	105.324,37	1.757.357,89	1.159.378,97	35.797.314,68	20.931.540,99	6.174.238,80	520.333,97	5.654.578,84	116.821.333,30	0,00	20.931.540,99	27.571.893,58	
ALICANTE	18.815.147,77	258.368,00	322.522,42	7.924,96	105.324,37	1.757.357,89	1.159.378,97	49.313.275,37	216.688.913,29	4.080.713,31	227.186,43	118.880.812,63	0,00	35.337.991,50	38.548.638,09	1.000.000.000,00	
SEVILLA	18.756.007,08	258.368,00	322.522,42	7.924,96	105.324,37	1.757.357,89	1.159.378,97	39.902.233,05	182.360.045,45	2.702.748,23	233.538,43	185.491.428,28	0,00	31.627.380,29	37.751.893,58	1.000.000.000,00	
ASTURIAS	15.500.495,96	258.368,00	322.522,42	7.924,96	105.324,37	1.757.357,89	1.159.378,97	31.900.030,46	165.670.912,18	5.595.189,38	288.211,23	127.513.613,43	0,00	68.608.662,22	240.422.879,57	1.000.000.000,00	
CÓRDOBA (R)	17.958.315,71	258.368,00	322.522,42	7.924,96	105.324,37	1.757.357,89	1.159.378,97	29.802.332,02	137.721.313,97	4.930.347,25	261.903,95	168.964.659,22	0,00	38.798.502,31	239.318.816,19	1.000.000.000,00	
MÁLAGA	18.727.786,82	258.368,00	322.522,42	7.924,96	105.324,37	1.757.357,89	1.159.378,97	43.881.761,16	184.613.937,97	4.386.781,48	2.444.744,83	170.446.468,25	0,00	199.482.468,25	254.944.142,47	1.000.000.000,00	
PAMPLONA	11.844.429,72	258.368,00	322.522,42	7.924,96	105.324,37	1.757.357,89	1.159.378,97	25.188.276,18	139.180.902,88	2.188.234,82	1.427.384,02	142.786.511,82	0,00	41.745.785,67	186.291.579,47	1.000.000.000,00	
CÁDIZ	12.440.882,24	258.368,00	322.522,42	7.924,96	105.324,37	1.757.357,89	1.159.378,97	26.107.817,61	160.821.242,30	5.174.728,89	287.174,85	173.688.688,91	0,00	173.688.688,91	205.434.196,45	1.000.000.000,00	
GRAN CANARIA	10.168.264,77	0,00	118.027,69	2.988,00	42.835,38	0,00	0,00	50.108.091,04	117.588.570,88	681.243,89	46.032,46	177.888.864,00	119.325,127	12,77	127.727.136,43	195.618.329,47	1.000.000.000,00
MÁLAGA	9.568.692,88	6.981.677,00	86.792,31	1.987,86	26.575,78	788.187,31	1.941.252,47	11.424.424,81	58.258.193,05	1.728.302,43	38.644,07	147.381.129,86	0,00	21.386.852,82	186.961.329,47	1.000.000.000,00	
TENERIFE	9.568.692,88	6.981.677,00	86.792,31	1.987,86	26.575,78	788.187,31	1.941.252,47	11.424.424,81	58.258.193,05	1.728.302,43	38.644,07	147.381.129,86	0,00	21.386.852,82	186.961.329,47	1.000.000.000,00	
ZARAGOZA	16.621.147,88	1.882.446,00	175.930,00	4.448,64	54.387,82	1.102.934,29	2.210.572,77	23.384.348,83	141.029.440,47	2.887.875,73	1.131.817,92	142.575.835,86	0,00	140,00	175.052.300,00	178.427.179,71	
GRANADA	8.925.183,29	120.884.385,18	123.818,84	3.272,54	57.724,31	1.121.817,12	1.887.155,67	23.345.146,05	146.035.395,61	70.446,48	3.509.987,47	168.843.399,47	0,00	0,00	149.843.399,47	173.349.221,63	
LEÓN	5.925.746,43	4.877.176,74	50.991,64	2.277,81	27.811,27	598.874,44	1.333.616,38	3.913.736,91	199.888.387,96	3.913.210,55	200.359,33	114.041.967,84	0,00	35.879.252,18	133.638.935,75	1.000.000.000,00	
CÁDIZ	4.884.552,86	4.877.176,74	50.991,64	2.277,81	27.811,27	598.874,44	1.333.616,38	3.913.736,91	199.888.387,96	3.913.210,55	200.359,33	114.041.967,84	0,00	35.879.252,18	133.638.935,75	1.000.000.000,00	
CÓRDOBA	7.368.308,48	1.882.446,00	175.930,00	4.448,64	54.387,82	1.102.934,29	2.210.572,77	18.141.544,32	137.889.664,64	3.637.736,94	188.920,48	147.812.322,96	0,00	147.812.322,96	165.553.387,38	1.000.000.000,00	
TOLDO	3.771.774,81	1.996.380,48	13.441,10	2.339,89	36.543,89	88.494,18	1.862.306,16	18.780.719,17	120.128.802,32	2.348.778,77	484.792,41	122.841.241,80	14.268.703,96	0,00	139.138.046,47	153.334.688,17	1.000.000.000,00
BARCELONA	11.851.818,58	1.716.421,23	1.085.900,28	33.718,27	324.387,25	6.024.271,22	3.006.472,22	221.418.224,22	566.491.588,83	28.081.972,88	5.000.791,55	520.584.280,50	21.161.726,43	0,00	620.748.615,45	1.716.421,23	1.000.000.000,00
LEÓN	5.925.746,43	4.877.176,74	50.991,64	2.277,81	27.811,27	598.874,44	1.333.616,38	3.913.736,91	199.888.387,96	3.913.210,55	200.359,33	114.041.967,84	0,00	35.879.252,18	133.638.935,75	1.000.000.000,00	
CÁDIZ	4.884.552,86	4.877.176,74	50.991,64	2.277,81	27.811,27	598.874,44	1.333.616,38	3.913.736,91	199.888.387,96	3.913.210,55	200.359,33	114.041.967,84	0,00	35.879.252,18	133.638.935,75	1.000.000.000,00	
CÓRDOBA	7.368.308,48	1.882.446,00	175.930,00	4.448,64	54.387,82	1.102.934,29	2.210.572,77	18.141.544,32	137.889.664,64	3.637.736,94	188.920,48	147.812.322,96	0,00	147.812.322,96	165.553.387,38	1.000.000.000,00	
TOLDO	3.771.774,81	1.996.380,48	13.441,10	2.339,89	36.543,89	88.494,18	1.862.306,16	18.780.719,17	120.128.802,32	2.348.778,77	484.792,41	122.841.241,80	14.268.703,96	0,00	139.138.046,47	153.334.688,17	1.000.000.000,00
BARCELONA	11.851.818,58	1.716.421,23	1.085.900,28	33.718,27	324.387,25	6.024.271,22	3.006.472,22	221.418.224,22	566.491.588,83	28.081.972,88	5.000.791,55	520.584.280,50	21.161.726,43	0,00	620.748.615,45	1.716.421,23	1.000.000.000,00
LEÓN	5.925.746,43	4.877.176,74	50.991,64	2.277,81	27.811,27	598.874,44	1.333.616,38	3.913.736,91	199.888.387,96	3.913.210,55	200.359,33	114.041.967,84	0,00	35.879.252,18	133.638.935,75	1.000.000.000,00	
CÁDIZ	4.884.552,86	4.877.176,74	50.991,64	2.277,81	27.811,27	598.874,44	1.333.616,38	3.913.736,91	199.888.387,96	3.913.210,55	200.359,33	114.041.967,84	0,00	35.879.252,18	133.638.935,75	1.000.000.000,00	
CÓRDOBA	7.368.308,48	1.882.446,00	175.930,00	4.448,64	54.387,82	1.102.934,29	2.210.572,77	18.141.544,32	137.889.664,64	3.637.736,94	188.920,48	147.812.322,96	0,00	147.812.322,96	165.553.387,38	1.000.000.000,00	
TOLDO	3.771.774,81	1.996.380,48	13.441,10	2.339,89	36.543,89	88.494,18	1.862.306,16	18.780.719,17	120.128.802,32	2.348.778,77	484.792,41	122.841.241,80	14.268.703,96	0,00	139.138.046,47	153.334.688,17	1.000.000.000,00
BARCELONA	11.851.818,58	1.716.421,23	1.085.900,28	33.718,27	324.387,25	6.024.271,22	3.006.472,22	221.418.224,22	566.491.588,83	28.081.972,88	5.000.791,55	520.584.280,50	21.161.726,43	0,00	620.748.615,45	1.716.421,23	1.000.000.000,00
LEÓN	5.925.746,43	4.877.176,74	50.991,64	2.277,81	27.811,27	598.874,44	1.333.616,38	3.913.736,91	199.888.387,96	3.913.210,55	200.359,33	114.041.967,84	0,00	35.879.252,18	133.638.935,75	1.000.000.000,00	
CÁDIZ	4.884.552,86	4.877.176,74	50.991,64	2.277,81	27.811,27	598.874,44	1.333.616,38	3.913.736,91	199.888.387,96	3.913.210,55	200.359,33	114.041.967,84	0,00	35.879.252,18	133.638.935,75	1.000.000.000,00	
CÓRDOBA	7.368.308,48	1.882.446,00	175.930,00	4.448,64	54.387,82	1.102.934,29	2.210.572,77	18.141.544,32	137.889.664,64	3.637.736,94	188.920,48	147.812.322,96	0,00	147.812.322,96	165.553.387,38	1.000.000.000,00	
TOLDO	3.771.774,81	1.996.380,48	13.441,10	2.339,89	36.543,89	88.494,18	1.862.306,16	18.780.719,17	120.128.802,32	2.348.778,77	484.792,41	122.841.241,80	14.268.703,96	0,00	139.138.046,47	153.334.688,17	1.000.000.000,00
BARCELONA	11.851.818,58	1.716.421,23	1.085.900,28	33.718,27	324.387,25	6.024.271,22	3.006.472,22	221.418.224,22	566.491.588,83	28.081.972,88	5.000.791,55	520.584.280,50	21.161.726,43	0,00	620.748.615,45	1.716.421,23	1.000.000.000,00
LEÓN	5.925.746,43	4.877.176,74	50.991,64	2.277,81	27.811,27	598.874,44	1.333.616,38	3.913.736,91	199.888.387,96	3.913.210,55	200.359,33	114.041.967,84	0,00	35.879.252,18	133.638.935,75	1.000.000.000,00	
CÁDIZ	4.884.552,86	4.877.176,74	50.991,64	2.277,81	27.811,27	598.874,44	1.333.616,38	3.913.736,91	199.888.387,96	3.913.210,55	200.359,33	114.041.967,84	0,00	35.879.252,18	133.638.935,75	1.000.000.000,00	
CÓRDOBA	7.368.308,48	1.882.446,00	175.930,00	4.448,64	54.387,82	1.102.934,29	2.210.572,77	18.141.544,32	137.889.664,64	3.637.736,94	188.920,48	147.812.322,96	0,00	147.812.322,96	165.553.387,38	1.000.000.000,00	
TOLDO	3.771.774,81	1.996.380,48	13.441,10	2.339,89	36.543,89	88.494,18	1.862.306,16	18.780.719,17	120.128.802,32	2.348.778,77	484.792,41	122.841.241,80	14.268.703,96	0,00	139.138.046,47	153.334.688,17	1.000.000.000,00
BARCELONA	11.851.818,58	1.716.421,23	1.085.900,28	33.718,27	324.387,25	6.024.271,22	3.006.472,22	221.418.224,22	566.491.588,83	28.081.972,88	5.000.791,55	520.584.280,50	21.161.726,43	0,00	620.748.615,45	1.716.421,23	1.000.000.000,00
LEÓN	5.925.746,43	4.877.176,74	50.991,64	2.277,81	27.811,27	598.874,44	1.333.616,38	3.913.736,91	199.888.387,96	3.913.210,55	200.359,33	114.041.967,84	0,00	35.879.252,18	133.638.935,75	1.000.000.000,00	
CÁDIZ	4.884.552,86	4.877.176,74	50.991,64	2.277,81	27.811,27	598.874,44	1.333.616,38	3.913.736,91	199.888.387,96	3.913.210,55	200.359,33	114.041.967,84	0,00	35.879.252,18	133.638.935,75	1.000.000.000,00	
CÓRDOBA	7.368.308,48	1.882.446,00	175.930,00	4.448,64	54.387,82	1.102.											

El informe de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la reforma de la Financiación de las Haciendas Locales de 2017 plantea varias líneas de modificación de la financiación de las diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares. Entre otras medidas, propone articular un sistema de transferencias incondicionales que integrase el actual Fondo Complementario de Financiación, los impuestos cedidos estatales y las compensaciones del IAE, con una revisión quinquenal utilizando el mismo criterio de evolución al aplicable a los municipios. El informe considera que sería conveniente trasladar, en la medida de lo posible, las transferencias del Fondo de Asistencia Sanitaria a las comunidades autónomas, titulares de la competencia sanitaria. También plantea la necesidad de *«reforzar el escaso peso de la base tributaria en la financiación provincial a través de recargos sobre impuestos municipales y de recargos en el IRPF»*, propuesta esta que no compartimos, como expusimos más arriba, por entender que perjudica a las provincias con menos rentas y puede generar conflictos de ámbito competencial y de base de exacción si se pretendiese aplicar a la población de toda la provincia, o una mayor carga tributaria para la población rural, si se aplicase el recargo solo a los habitantes residentes en municipios de menos de 20.000 habitantes.

En cuanto a los criterios para el reparto de la PIE entre las diputaciones, el Informe de la Comisión de 2017 plantea los siguientes, que nos parecen mucho más coherentes que los actuales:

- a) Población oficial en los municipios de menos de 20.000 habitantes de la provincia;
- b) El número de municipios de menos de 1.000 habitantes en la provincia, representativa de la función de apoyo administrativo y de fijación de la población al territorio en los pequeños municipios;
- c) Proporción en la población de la provincia de la mayor de 65 años;
- d) dispersión de la población,
- e) superficie provincial, y
- f) alguna otra variable orográfica, al objeto de aproximar los costes asociados al ejercicio de las competencias provinciales.

La participación de las provincias en los ingresos de las CC.AA. se hace en general utilizando otros criterios, a nuestro entender más acordes con las competencias y necesidades de las provincias, como expondremos más adelante al analizar el sistema de reparto en la Comunidad de Castilla y León. La Comisión mixta FEMP-Estado para la reforma de la financiación local planteó también la

modificación de los criterios de participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas, admitiendo que cada CA adicionalmente establezca otros propios criterios²¹:

1. Transformar en incondicionales un porcentaje elevado de las actuales transferencias condicionales aportadas por las CC.AA.;
2. Valorar las competencias que asumen las EE.LL., especialmente en materia de servicios sociales y programas deportivos y culturales, eventualmente asumidas al amparo del principio de subsidiariedad, y
3. Cuantificar de forma agregada los gastos de suplencia en los que hubieran incurrido las entidades locales, en su caso.

Nos parece evidente que ni el actual sistema ni las propuestas que acabamos de extraer ponderan adecuadamente las necesidades de financiación de las diputaciones. Consideramos que un nuevo modelo de financiación provincial, al menos de reparto de diputaciones y entes, asimilado en el reparto de la PIE debería tener en cuenta los criterios siguientes:

1. Competencias efectivas de asistencia y prestación de servicios supramunicipales que prestan las diputaciones y demás entes asimilados: extensión de la red de carreteras provincial; número de parques de bomberos; alcance de la asistencia a municipios y entidades locales menores; servicios de competencia autonómica que siguen prestando las diputaciones, como la ayuda a domicilio a personas mayores o dependientes; centros asistenciales; instalaciones deportivas propias; etc.
2. Mapa municipal de cada provincia e isla, su población en localidades de menos de 20.000 habitantes, su extensión, dispersión y orografía.
3. Entidades locales supramunicipales a las que presten apoyo las diputaciones (en concreto, mancomunidades y comarcas).
4. Número de entidades locales menores a las que han de atender las diputaciones, ya que no cuentan con funcionarios y las funciones de secretaría e intervención las desempeña un vecino, sin formación específica alguna. Muchas tienen un importante patrimonio inmobiliario que gestionar y algunos servicios de competencia municipal, sin más apoyo técnico y jurídico que el que les prestan las diputaciones. Todas las provincias de Castilla y León tienen juntas vecinales, fenómeno casi

²¹ Propuesta del grupo de expertos Estado-FEMP de 26 de junio de 2027, p. 92.

exclusivo de esta CA: León, 1.280; Burgos, 647; Palencia, 226; Soria, 55; Salamanca, 19; Segovia, 17; Zamora, 14; Valladolid, 9; Ávila, 2.

5. Pérdida de población en los municipios rurales y ciudades con menos de 20.000 habitantes, para adoptar políticas activas para luchar contra los problemas derivados del reto demográfico, capaces no solo de estimular la iniciativa empresarial privada, sino incluso de suplirla allí donde aquella ya sea imposible que se dé, como ya hemos apuntado.

Por otro lado, la participación en porcentajes de recaudación de los impuestos estatales del IRPF, IVA, impuestos especiales y el recargo provincial sobre el IAE no debería repartirse en función de lo recaudado en cada provincia, sino de manera global e igualitaria para todas las provincias, para no beneficiar a las pobladas y ricas en perjuicio de las que precisamente necesitan más ayuda financiera para lograr la cohesión socioeconómica con las más ricas.

3. EL REPARTO DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

El artículo 142 de la Constitución prevé que las haciendas locales se nutrirán de la participación en los del Estado y de las comunidades autónomas. La participación de las diputaciones en los ingresos de las CC.AA. se ha articulado de manera diferente en cada una, aunque todas contemplan vías de aportación de recursos de la hacienda regional a la provincial, la mayoría con carácter condicionado o finalista y habitualmente exigiendo a las diputaciones aportar parte de financiación incluso para ejecutar competencias propias de las comunidades autónomas, como la ayuda a domicilio. Así sucede en Castilla y León.

Como recogen SALINAS, TABERNER y VILLALTA²², aunque el modelo de descentralización fiscal de nuestro país se asemeja bastante a un modelo federalista, *«el papel de las CC.AA. en la financiación local es muy reducido. Pese a que la propia Constitución Española contiene una referencia explícita al hecho de que las entidades locales deben participar en los ingresos de las CC.AA., la realidad es que el despliegue efectivo de estas participaciones (PICAs) es mínimo y, con raras excepciones, marginal en su cuantía. Por el contrario, es mucho mayor el peso de las transferencias autonómicas de carácter condicional,*

²² SALINAS, Paula; VILALTA, Maite y A. TABERNER, Pere, en el trabajo citado *Propuestas de reforma del sistema de financiación local. Revisión de la literatura*, pp. 70-71.

especialmente en el caso de las transferencias de capital, la mayoría compensatorias, lo que no deja de constituir una anomalía en un contexto de federalismo fiscal». Denuncian también, citando a otros autores, la discriminación en favor de los municipios y diputaciones con regímenes fiscales especiales, como los forales navarro y vasco (y el de las islas Canarias). En general, las CC.AA. no tienen establecidos unos fondos incondicionados a favor de municipios y provincias, y en las que los tienen la cuantía es muy escasa; además, son fondos poco estables, y la principal variable de reparto es la población²³. No obstante, los criterios de reparto entre las diputaciones parecen en general más atinados que los que utiliza el Estado para la distribución de la PIE, establecidos en el artículo 66 de la Ley 52/2002, al que se remite el artículo 142.2 del TRLHL, y que reparten un 70 % en función de la población total de la provincia.

Castilla y León no es una excepción a este sistema. La Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, es un ejemplo de esa afirmación. La disposición adicional cuarta regula la cooperación económica local general en el párrafo segundo de su apartado 5, y establece que podrán existir subvenciones con cargo a los créditos para inversiones destinadas a entidades locales asociativas²⁴.

La Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León, modificada por el Decreto-ley 6/2020, de 2 de julio de 2020, de medidas urgentes para incentivar las medidas de recuperación económica y social en el ámbito local, regula en el Capítulo III, como instrumento de cooperación económica local general, el **Fondo de cooperación económica local general** vinculado a ingresos derivados de los impuestos cedidos por el Estado de gestión directa por la Comunidad Autónoma.

La Ley 10/2014 establece en su artículo 10.2, párrafo segundo, modificado por el citado Decreto-ley 6/2020, que las provincias y los municipios con población

²³ No obstante, se han planteado en algunos casos criterios de reparto que nos parecen más acordes con las competencias y necesidades de las provincias:

- 10 % fijo e igual para todas las provincias, por participar en el proceso de ordenación territorial;
- 30 % según población en municipios menores de 20.000 habitantes;
- 15 % en función de la superficie;
- 15 % según el número de municipios menores de 20.000 habitantes;
- 10 % en función de los núcleos de población menores de 20.000 habitantes;
- 15 % según la renta per cápita, inversa de la provincial, y
- 5 % en función de los ingresos anuales per cápita en cada diputación.

²⁴ La Orden PRE/707/2024, de 12 de julio, resuelve la concesión de subvenciones a mancomunidades y otras entidades locales asociativas, con cargo a la cooperación económica local general del año 2024.

superior a 20.000 habitantes deberán destinar a medidas, planes o programas de empleo para hacer frente a los desafíos demográficos el 50 % de la cantidad que perciban del Fondo de cooperación económica local general, al amparo del artículo 16.9 del Estatuto de Autonomía. El resto de la cantidad que perciban de este Fondo tendrá carácter incondicionado, y se podrá destinar libremente por cada entidad para financiar gastos por operaciones corrientes, de capital o financieras (sin que se recoja la previsión anterior de destinarlo a inversiones cuya finalidad sea el cumplimiento de alguno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas enmarcados en la Agenda 2030). También, el Decreto-ley 6/2020 estableció la posibilidad de que las entidades locales beneficiarias pudieran destinar parte de este fondo a la adopción de medidas inversoras, con el objetivo de modernizar las infraestructuras y servicios básicos que prestan las entidades locales a los ciudadanos.

Las ayudas de la Cooperación Económica Local General para el año 2024 en Castilla y León están compuestas por los siguientes tipos de aportaciones:

- I. FONDO DE COHESIÓN TERRITORIAL 2024. Subvenciones con destino a inversiones en infraestructura y equipamiento de servicios municipales mínimos y obligatorios, e infraestructura y equipamiento de otros servicios de interés comunitario local prestados por entidades locales. Son subvenciones para municipios menores de 20.000 habitantes, debiendo los de menos de 1.000 habitantes tramitarlos a través de las diputaciones provinciales²⁵.
- II. SUBVENCIONES A MANCOMUNIDADES Y OTRAS ENTIDADES LOCALES ASOCIATIVAS: para inversiones «sostenibles», que se encuentren comprendidas en el ámbito competencial de sus estatutos, en el marco de la Cooperación Económica Local General (con especial atención a equipamiento para el servicio de limpieza viaria y recogida de residuos). Incluye subvenciones a las mancomunidades de interés general urbanas, la Comarca de El Bierzo, mancomunidades y otras entidades locales asociativas tradicionales.
- III. FONDO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA LOCAL GENERAL 2024: La cantidad que perciban deberá destinarse a inversiones sostenibles en infraestructura y equipamiento de servicios municipales mínimos y obligatorios y de otros servicios públicos de competencia local (con las

²⁵ Orden PRE/804/2022, de 30 de junio, de la Consejería de la Presidencia, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a inversiones de entidades locales del Fondo de Cohesión Territorial en Castilla y León.

excepciones que se contemplan en el número 2 del artículo 3 de la Orden IYJ/1447/2010).

Los municipios con población igual o inferior a 1.000 habitantes recibirán la cuantía que les corresponde con carácter incondicionado sin tener que realizar ningún trámite.

- IV. CENTROS DE OCIO Y CONVIVENCIA: Podrán ser beneficiarios de estas subvenciones los municipios con población inferior o igual a 200 habitantes y los municipios, con independencia de su población, en relación con las entidades locales menores o el núcleo que sea capitalidad del municipio con población inferior o igual de 200 habitantes que pertenezcan a estos.

La Participación en Ingresos propios y cedidos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León supone **una cantidad muy limitada**, incluso sumando las transferencias del Fondo de Cooperación Local, en sus 2 modalidades, de cooperación económica general y sectorial. Según la Orden PRE/531/2024, de 3 de junio, por la que se determina la cuantía que corresponde a cada entidad local en el Fondo de Cooperación Económica Local General para el año 2024, la suma total es de 49.716.355,06 euros. Para las provincias prevé solo 2.477.037,08 euros para 2024, y la misma cantidad para el año 2025, para atender los «desafíos demográficos», con el siguiente reparto por provincia:

Tabla 2. Fondo de Cooperación Económica Local General 2024. Desafíos demográficos. Provincias

CÓDIGO PROVINCIA	PROVINCIA	FCELG 2024 INVERSIONES DESAFIOS DEMOGRÁFICOS	2024	2025
05	AVILA	492.904,19	246.452,09	246.452,10
09	BURGOS	634.139,15	317.069,58	317.069,57
24	LEÓN	793.881,01	396.940,50	396.940,51
34	PALENCIA	421.289,40	210.644,70	210.644,70
37	SALAMANCA	686.751,48	343.375,74	343.375,74
40	SEGOVIA	471.056,16	235.528,08	235.528,08
42	SORIA	395.066,12	197.533,06	197.533,06
47	VALLADOLID	526.224,84	263.112,42	263.112,42
49	ZAMORA	532.761,81	266.380,91	266.380,90
SUMAS TOTALES		4.954.074,16	2.477.037,08	2.477.037,08

Por otro lado, la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, regula en su Título II la financiación de las entidades locales vinculada a ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León.

Así, la Orden PRE/483/2023, de 13 de abril, de la Consejería de la Presidencia, fijó en 14.085.032 euros la cuantía del Fondo de participación en los impuestos propios de la Comunidad de Castilla y León para 2023, y determina la cuantía que corresponde a cada entidad local.

Las cantidades son evidentemente escasas²⁶, en particular para poder adoptar medidas que puedan tener un impacto significativo en la lucha contra el reto demográfico. Por otro lado, el carácter finalista o condicionado de la mayor parte de la aportación autonómica a la financiación local exige la tramitación de expedientes de solicitud por las EE.LL. y la verificación por la administración de la Junta, lo que añade ineficiencia al sistema, mayor cuanto menor sea la cantidad que corresponda a las EE.LL. Son dos aspectos que entendemos deberían replantearse.

4. UNA PROPUESTA DE RECUPERACIÓN DEL CANON ENERGÉTICO EN FAVOR DE LAS PROVINCIAS

El tratamiento que dio al «canon sobre la producción de energía eléctrica» es un ejemplo bien elocuente de cómo el actual sistema de financiación de las diputaciones españolas que se diseñó con la LHL, y su reforma en el año 2002, castiga a las provincias con menos población, y beneficia a las más pobladas.

La Ley 7/1981, de 25 de marzo, reguladora del canon sobre la producción de la energía eléctrica, creó este tributo como un recurso propio de la hacienda de las provincias, gestionado por el Estado. Este canon gravaba la producción de energía eléctrica y se repartía entre las Diputaciones en función de la producción energética de electricidad, de cualquier tipo de fuente, generada en cada provincia. Era un importantísimo recurso que en algunas diputaciones suponía más de la mitad de su presupuesto ordinario, lo que les permitió realizar importantes inversiones. Fue suprimido en 1985 con la entrada en vigor del IVA y con la promesa de establecer un nuevo sistema de financiación de las provincias

²⁶ La CA de Extremadura destina en 2024 al Fondo Regional de Cooperación Municipal 43.834.302 euros, un fondo de financiación incondicionada, según lo dispuesto en la Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de la Autonomía Municipal de Extremadura.

que no perjudicaría a ninguna en relación con el sistema anterior. Pero no fue así...

La Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003, precisa el origen de la dotación del fondo de participación de las diputaciones en los ingresos del Estado, en su artículo 66, cuyo tenor literal es el siguiente:

«Artículo 66. Participación de las provincias, Comunidades Autónomas uni-provinciales no insulares, islas y Ciudades de Ceuta y Melilla en los tributos del Estado para el año 2003. Uno. El crédito presupuestario destinado a realizar las entregas a cuenta a las provincias, Comunidades Autónomas uni-provinciales no insulares, con exclusión de las Comunidades Autónomas de Madrid, La Rioja y Cantabria, e islas y Ciudades de Ceuta y Melilla, equivalente al 95 por 100 de la previsión de su financiación total para el presente ejercicio por participación en los tributos del Estado, se cifra en 3.510,17 millones de euros, tal como figura consignado en la Sección 32, Servicio 23, Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, transferencias a Corporaciones Locales por participación en ingresos del Estado, de los que 314,57 millones de euros se percibirán en concepto de participación ordinaria y 3.195,60 millones de euros en concepto de participación extraordinaria compensatoria por la supresión del canon de producción de energía eléctrica y de los recargos provinciales en el Impuesto sobre el Tráfico de Empresas e Impuestos Especiales de Fabricación a consecuencia de la implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido».

Como recoge el precepto transcrito, **la participación de las provincias en los tributos del Estado se forma en un 90 % con la cuantía del canon energético que dejaron de percibir las provincias en 1985. Pero el reparto de parte de ese dinero deja de hacerse en función de la producción de energía eléctrica como criterio principal, que queda solo con un peso del 2,5 % en el nuevo sistema de distribución, mientras el 70 % se va a repartir desde la Ley 52/2002, en función de la población total de las provincias. Una evidente desviación de recursos de las provincias productoras de energía eléctrica, que eran y son en general las menos pobladas, en favor de las que tienen mayor población.** El artículo 142.2 del TRLHL se remite a este artículo 66 de la citada Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003. En Castilla y León, estos criterios de reparto perjudican especialmente a León, Zamora y Salamanca, entonces grandes productoras de energía eléctrica térmica e hidráulica, y ahora solar y fotovoltaica, y que desde 1984 no han dejado de perder población.

El canon sobre la producción de energía eléctrica era un auténtico impuesto. La Ley 7/1981, de 25 de marzo, reconoce expresamente en la exposición de motivos de su reglamento de desarrollo que el denominado canon energético tenía naturaleza jurídica tributaria, según se define en el artículo 26 de la Ley General Tributaria. Gravaba la producción de energía eléctrica, y se exigía con ocasión del suministro de electricidad a sus consumidores (art. 1). Era un tributo que gravaba el consumo, incluido el autoabastecimiento, con un tipo impositivo del 5 % del precio medio nacional del kilovatio/hora, que se autoliquidaba a las empresas suministradoras, pero que estas repercutían íntegramente a los consumidores. El importe del canon se distribuía en función de la potencia de las instalaciones de generación eléctrica de carbón, hidráulicas o de energía nuclear autorizadas en cada provincia (art. 8.1), siendo las corporaciones provinciales e insulares y los ayuntamientos de Ceuta y Melilla quienes gestionaban este ingreso. Este ingreso tenía un cierto carácter finalista, compensatorio de las «zonas» que soportaban las instalaciones de generación: el artículo séptimo de la ley disponía que los ingresos obtenidos por ese canon serían administrados y gestionados por los respectivos organismos provinciales, y que se aplicarían preferentemente en beneficio del desarrollo y mantenimiento de la infraestructura de las zonas directamente afectadas por la implantación de instalaciones de generación eléctrica de carbón, hidráulicas o de energía nuclear²⁷.

El Real Decreto 854/1984, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del canon sobre la producción de energía eléctrica, desarrolló la Ley 7/1981. Este reglamento comienza con una breve y precisa exposición de motivos, perfectamente aplicable a la nueva expansión de sistemas de generación de energía eléctrica de fuentes renovables que ahora se impone desde la Unión Europea²⁸. Parte este Reglamento de la situación fáctica que llevó a la implantación de este canon, situación que se repite en la actual expansión de las energías solar y eólica: ***«Las instalaciones de producción de energía eléctrica han de localizarse forzosamente donde se den las condiciones naturales que les son precisas, y ello ha conducido a que con frecuencia se encuentren disociadas las zonas de producción y las de consumo de tal manera que existen provincias con instalaciones productoras muy superiores en su potencia a las propias necesidades, en tanto otras, dada la facilidad de***

²⁷ «una parte preferente» sería más del 50 %, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo: STS de 29 de febrero de 1988, 11 de diciembre de 1990 ó 14 de junio de 1994.

²⁸ De la mano del Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo de 22 de diciembre de 2022 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables y las subvenciones de los fondos comunitarios previstas en los presupuestos de la UE REGLAMENTO (UE, EURATOM) 2020/2093 DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027. De aquí ha salido la financiación de los denominados fondos Next Generation UE, que financian el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia de España.

transporte, son fundamentalmente consumidoras, lo que supone un evidente beneficio que, en definitiva, reciben de aquellas, con la circunstancia, además, de que las productoras vienen a ser en general las menos desarrolladas del país». Y a continuación reconoce que *«ese beneficio, lejos de ser una consecuencia gratuita de las condiciones naturales de las zonas productoras, comporta para ellas, por el contrario, fuertes contrapartidas negativas de muy diverso tipo, que no se ven compensadas, una vez finalizada la construcción con la creación de un número significativo de puestos de trabajo ni las demás ventajas que se derivarían de una industrialización propiamente dicha, con aumento de población y del nivel de vida, incremento de las comunicaciones, creación de Centros de enseñanza y de mejores mercados, etc.»*. Consciente por lo tanto el legislador del sacrificio de unos territorios del país en beneficio de otros, es una obligación para el Estado compensar a los «territorios de sacrificio», a las provincias que ven sus suelos invadidos por embalses, centrales térmicas, nucleares y, hoy, macroplantas de aerogeneradores y «huertos solares», para enviar la energía eléctrica que se genera en esos territorios a otros que son los grandes consumidores de energía, los más industrializados y poblados, y que son también los de mayor nivel de rentas. Y por ello considera la exposición de motivos del RD 854/1984 que *«la Ley 7/1981, de 25 de marzo, puede ser interpretada como una manifestación de mandato constitucional que tiene el Estado de garantizar la **realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español**»* (artículo 138). Se justificaba así la creación de un impuesto de carácter obligatorio en todo el territorio del Estado, gestionado por la Administración Central, para su distribución entre las haciendas provinciales mediante la aplicación de los baremos contenidos en la Ley. Justificaba el RD 584/1984 la competencia del Estado para imponer y gestionar el canon energético en la competencia del Estado para la planificación de la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y la riqueza y su más justa distribución (artículo 131), correspondiéndole en exclusiva la potestad originaria para establecer los tributos (artículo 133), y ello sin perjuicio de la autonomía de gestión de los respectivos intereses de municipios, provincias y comunidades autónomas (artículo 137).

Durante los años en los que estuvo en vigor el canon energético, las Diputaciones de las provincias generadoras de energía eléctrica recibieron una inyección económica muy importante, en algunos casos superior al 50 % de su presupuesto anual, como hemos ya apuntado. Estos recursos permitieron acometer inversiones muy importantes, desde hospitales provinciales a promoción de polígonos industriales; incluso, creación de empresas públicas para la promoción

empresarial²⁹. Estas provincias eran en general las más necesitadas de una inyección económica para dotarse de servicios que las equiparasen a las más desarrolladas. Así, en 1984, Cáceres, que contaba y cuenta con embalses y una central nuclear, percibió en concepto de canon energético 3.272.825.000 de pesetas, 19,67 millones de euros de aquel año, equivalente a 76,04 millones de euros en el año 2024; Asturias, 1.943.725.000 pesetas; Tarragona, 1.808.275.000 pesetas; mientras Madrid solo percibía 122.800.000. En Castilla y León, eran las provincias que hoy tienen mayores problemas demográficos las más beneficiadas por el canon energético: León, 1.623.050.000 ptas.; Salamanca, 1.541.550.000 ptas.; Zamora, 1.489.475.000 ptas.; Burgos, 416.775.000; Palencia, 230.800.000; Soria, 9.500.000 pesetas; Segovia, 6.200.000 pesetas; Valladolid, 4.275.000 pesetas³⁰.

Este sistema compensatorio del sacrificio de unos territorios del país en beneficio de otros apenas duró 5 años: el canon energético fue suprimido por la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido. El nuevo sistema de financiación local creado por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales 39/1988, de 28 de diciembre, no corrigió la pérdida de recursos que la supresión de este impuesto suponía para las diputaciones de las provincias productoras, y la quiebra del principio de solidaridad se acentuó al pivotar la participación de las entidades locales en los tributos del Estado en el número de habitantes y su actividad económica. Se rompió así quizá la mejor posibilidad de que las provincias menos desarrolladas del país pudieran desarrollar políticas de promoción socioeconómica que les permitieran ir alcanzando esa cohesión que es objetivo constitucional y de los presupuestos de la Unión Europea para el marco financiero plurianual 2021-2027. Ha sido tremendamente injusto para las provincias generadoras de energía eléctrica, que en general eran y siguen siendo las menos pobladas y con un menor nivel de desarrollo industrial, la decisión que tomó el Gobierno de España en el año 2002, de incorporar los 3.195,6 millones de euros provenientes del canon energético en el nuevo sistema de participación de las provincias en los ingresos del Estado y repartirlo, al menos en una parte, en un 70 % en función de la población total de cada territorio, y solo un 2,5 % en función de la potencia instalada en régimen de producción de energía eléctrica. Ni el preámbulo ni el articulado de la Ley 52/2002 dan explicación alguna de cómo se estimó esa cantidad ni del sistema de reparto; tampoco el TRLHL justificó ese radical cambio de criterio en el reparto del importe del canon

²⁹ La Diputación de León, por ejemplo, contaba con una empresa pública dedicada a la promoción de suelo industrial (PROSILSA), y otra dedicada a incentivar la creación de empresas (IPELSA).

³⁰ Datos extraídos de la previsión de ingresos que para 1984 elaboró la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Hacienda, remitido a la Diputación de Cáceres, donde se registró el 15 de febrero de 1984, con el núm. 2.218, y que consta en su archivo.

sobre la generación de energía eléctrica. Insistimos en denunciar que **este sistema de distribución beneficia más a las provincias consumidoras de la energía, las más pobladas, en detrimento de las provincias afectadas por problemas demográficos, que son las que albergan, en general, las instalaciones de generación de electricidad.**

Con el sistema de reparto de la PIE implantado en el año 2002, las provincias productoras de energía eléctrica apenas reciben en la actualidad compensación alguna por destinar una parte importante de su territorio a generar energía limpia para los territorios más consumidores de esa energía. Los ingresos directos derivados de las instalaciones energéticas se limitan solo al municipio en el que se ubican, reducidos a los tributos municipales que gravan las instalaciones de producción energéticas, de determinación legal estatal y, en su caso, a los ingresos patrimoniales por la ocupación de los terrenos. La construcción de las plantas genera a los ayuntamientos el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), un ingreso único en el momento de ejecutarse las obras; el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), que grava la titularidad de las instalaciones y tiene carácter anual; y el Impuesto de Sociedades, que es un tributo de carácter estatal que no tiene repercusión directa en el territorio donde las empresas ejercen su actividad. Los ingresos por la venta, arrendamiento o concesión de los terrenos solo benefician a los propietarios públicos o privados del suelo ocupado por las plantas. Todos estos ingresos locales no llegan a los municipios limítrofes, que sufren igual los perjuicios por estas instalaciones, pero no perciben ningún beneficio económico directo. Las provincias solo recibirán el recargo provincial sobre el Impuesto de Actividades Económicas (IAE), también anual, que se aplica solo a las actividades con una cifra de negocios superior a un millón de euros; el Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica (IVPEE), reactivado en España con efectos de 2024 por el Real Decretoley 8/2023, de 27 de diciembre, tampoco repercute directamente en los territorios productores de energía eléctrica. También se ha demostrado que estas grandes instalaciones de generación apenas generan empleo en el sector y los destruyen en otros, fundamentalmente en el sector primario y en el turístico³¹.

³¹ Un informe técnico del Banco de España y la Universidad Carlos III, de marzo de 2023 (documentos de Trabajo núm. 2307), confirma que los parques eólicos no generan empleo local de manera significativa allá donde se instalan, algo que había confirmado en un estudio 20 años antes la Universidad de Zaragoza: <https://www.tercerainformacion.es/articulo/galicia/20/03/2023/un-informe-tecnico-del-banco-de-espana-confirma-que-los-parques-eolicos-no-generan-empleo-local-de-manera-significativa-alla-donde-se-instalan/>. https://omezyna.es/files/Impacto_parques_eolicos_resumido.pdf.

Otras actividades que se pueden realizar en esas zonas, como el turismo rural y actividades agroganaderas, silvícolas o agrícolas, se resienten de manera muy importante en los lugares donde se ubican estas instalaciones zonas y en sus proximidades. <https://www.lavozdeasturias.es/noticia/asturias/2021/04/19/parques-eolicos-entredicho-cara-oculta-molinos-viento/00031618821469899420978.htm>.

El nuevo modelo energético para lograr la descarbonización de la economía europea, como medida para luchar contra el cambio climático y lograr una mayor independencia energética de la Unión Europea, implica, entre otras actuaciones, la instalación de grandes plantas de generación de energías renovables, solares, eólicas, de generación de hidrógeno, etc. Se suman estas nuevas plantas de generación de electricidad a las ya existentes, como las hidroeléctricas o nucleares. El despliegue de estas instalaciones se realiza en la mayoría de los casos en las zonas rurales de las provincias más afectadas por los problemas demográficos y con menos desarrollo industrial, lo que provoca un efecto directo negativo en esos territorios, no compensado. El beneficio de estas instalaciones se traslada a las zonas más pobladas e industrializadas, tanto porque es donde se consume más energía como porque el domicilio fiscal de las empresas que explotan dichas instalaciones, y por lo tanto los impuestos a él vinculados, se genera en las ciudades y regiones donde tributan las empresas explotadoras y comercializadoras, y no en las provincias productoras³². Además, dado que la generación energética se hace para cubrir la demanda de los grandes núcleos urbanos e industriales, sucede en no pocas ocasiones que, cuando en los territorios productores se pretende hacer medianas instalaciones para consumo local y vertido de excedentes a la red, se niega este por estar la capacidad de las redes ocupada para el transporte de la energía para satisfacer la demanda de las zonas más pobladas e industrializadas, o se ofrecen puntos de conexión a las redes alejados de los de generación, que requieren una inversión que no los hace rentables. Eso está sucediendo en España, por ejemplo, con las comunidades de regantes.

Tampoco se está compensando a las diputaciones en cuyo territorio se ubican esas instalaciones los costes adicionales en el mantenimiento de sus infraestructuras como consecuencia de una mayor intensidad de uso en los accesos para la instalación y mantenimiento de las plantas de generación.

Y también es posible que se enfrenten al **enorme problema medioambiental que suponga el abandono de las instalaciones de generación cuando se agote su vida útil**. Algo que, en Castilla y León, en especial en las provincias de Palencia y León, se ha padecido con el abandono de la minería del carbón.

<https://www.xataka.com/magnet/energia-limpia-pesadilla-paisajistica-creciente-rechazo-mundo-rural-a-parques-eolicos>.

https://ileon.eldiario.es/actualidad/expropiacion-tierras-paramo-parque-solar-agricultores-queremos-trabajar-tierra_1_11450194.html.

Por ello, estas instalaciones han tenido en general una fuerte contestación social allí donde se intentan instalar.

³² En la terminología del Reglamento (CE) núm. 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003, las provincias son el nivel NUT 3, y las CC.AA. (Regiones) NUT 2.

Es preciso minimizar los riesgos ambientales asociados al despliegue de las renovables, no solo por su posible ubicación en zonas con algún tipo de protección medioambiental y/o agroganadera, sino también porque la normativa vigente no concreta el nivel o grado de restauración de los suelos cuando se agote la vida útil de las plantas, ni se establecen garantías económicas suficientes y ejecutables para asegurar la restauración ambiental de los terrenos que las albergan, una vez que esas instalaciones dejen de ser rentables, en especial en los casos en los que las empresas explotadoras abandonan las instalaciones por problemas financieros, por cambios de instalaciones (por ejemplo, las sustituciones de aerogeneradores por otros de mayor potencia). Esta situación se puede generalizar al llegar las instalaciones al final de su capacidad productiva, o cuando la aparición de otras tecnologías reduzca sensiblemente la rentabilidad de aquellas. Ya existen algunos casos de instalaciones fotovoltaicas abandonadas sin retirar las estructuras, una situación que se generalizó con el abandono de instalaciones mineras sin restaurar las explotaciones a cielo abierto, sin clausurar adecuadamente las de interior y sin restaurar las escombreras de restos de carbón en comarcas enteras del norte de España. Para evitar que esta situación se pueda llegar a repetir con las plantas de generación de energía procedente de fuentes renovables se han de adoptar ahora garantías concretas adecuadas. Ciertamente, el artículo 41.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación de Impacto Ambiental de Castilla y León, dispone que la declaración de impacto ambiental establecerá las condiciones en las que puede desarrollarse para la adecuada protección de los factores enumerados en el artículo 35.1.c) durante la ejecución y la explotación y, en su caso, el cese, el desmantelamiento o demolición del proyecto, así como, en su caso, las medidas preventivas, correctoras y compensatorias. También la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León, prevé en su artículo 47.2 que las autorizaciones administrativas de nuevas infraestructuras podrán establecer la obligación de constituir los oportunos avales u otros instrumentos financieros equivalentes que cubran los costes de su desmontaje y eliminación. Y el artículo 17 del Decreto 46/2022, de 24 de noviembre, regula la garantía de desmantelamiento de las instalaciones de producción. Dispone este precepto que para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de desmantelamiento de las instalaciones de producción mayores de 1 MW que no estén asociadas a autoconsumo cuando finalice su actividad, la persona solicitante de su autorización de explotación deberá constituir una garantía, en cualquiera de las formas admitidas en la normativa aplicable (metálico, aval o seguro de caución) que cubra su coste y mantenerla durante toda su vida útil, en cuantía suficiente para que un tercero independiente, debidamente cualificado, pueda ejecutar el desmantelamiento de las instalaciones, garantía que se actualizará quinquenalmente mediante la aplicación del índice de precios al consumo. Pero, como hemos reiterado, los proyectos de restauración ambiental, y las garantías que

se exigen para ejecutar esos proyectos en la normativa autonómica ambiental, se han demostrado claramente insuficientes, cuando no inejecutables, para la restauración de esas escombreras y minas abandonadas. Prueba de ello es que el Estado ha tenido que destinar 150 millones de fondos Next Generation para esa restauración a través de la CIUDEN, cuya sede está precisamente en Castilla y León, en Ponferrada. Por ello se deberían extremar las exigencias y controles de estas garantías. Otro ejemplo que confirma la necesidad de un mayor rigor en la concesión de autorizaciones y una mayor precisión normativa en el grado de restauración lo tenemos en Castilla y León con la ejecución de la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 2017 (rec. 1477/2014), que confirmó la STSJ de Castilla y León de 21 de febrero de 2014, que anuló una autorización autonómica para instalar un parque de aerogeneradores en el municipio leonés de Valdesamario, en una Zona de Especial Protección para el urogallo cantábrico. En ese sentido, la Junta de Castilla y León anunció, el 10 de septiembre de 2024, que impedirá parques solares en terrenos agrícolas (aunque ya había muchos autorizados).

Volvemos al tema principal que nos ocupa, el **retorno al territorio de los beneficios generados por la generación de energía eléctrica**, procedente de fuentes renovables, que demanda también la normativa comunitaria que promueve el despliegue de esta energía. La recuperación de una medida económica directa compensatoria para los territorios que albergan (y sufren) las grandes instalaciones de energía renovable han de ver compensado directamente su sacrificio en favor de la descarbonización y de los territorios más consumidores de energía, similar al «canon sobre la producción de energía eléctrica», para **garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad y el equilibrio económico justo**, consagrado en los artículos 2 y 138 de la Constitución, como decía el RD 854/1984, y también para dotarles de recursos con los que hacer frente a los problemas demográficos, fundamentalmente pérdida de población, envejecimiento y dispersión de esta, que, en general, sufren los territorios donde se ubican las plantas de producción energética. Incluso debería garantizarse desde la Unión Europea la compensación de las cargas y beneficios del nuevo modelo energético entre zonas productoras y consumidoras y entre las empresas titulares de las plantas y el resto de ciudadanos europeos, además de la garantía de restauración de los terrenos que las albergan.

Este ingreso ha de tener un destino finalista exclusivo: la **financiación de proyectos de desarrollo económico en las provincias productoras**, que son, en general, las provincias con menor desarrollo industrial y con mayores problemas demográficos. Debería plantearse como un **ingreso directo proporcional a la energía procedente de fuentes renovables** que se genere en cada NUT 3, entregado directamente al órgano administrativo de las provincias (las diputaciones provinciales, en el caso de España). **Este nuevo recurso dinerario**

debe tener como destino inversiones directas en proyectos inversores que generen nueva actividad económica sostenible y que permitan asentar población estable en el mundo rural y, quizá en menor medida, atender a otros retos demográficos, como el envejecimiento, la dispersión de la población o la protección de las zonas despobladas, por ejemplo.

La generación energética es hoy muy diferente con el despliegue de las energías renovables, pero las regiones menos pobladas siguen siendo las principales generadoras de energía eléctrica procedente de fuentes renovables. Recuperar un sistema compensatorio similar al extinto canon energético ayudaría por lo tanto a las provincias menos desarrolladas y que en varios casos siguen perdiendo población. Las cinco CC.AA. que más electricidad renovable generan son, por este orden, Castilla y León, Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha y Extremadura (sin tener en cuenta la nuclear). Castilla y León es la comunidad con mayor generación de electricidad renovable del país, con 20.854 GWh/año en 2022 y una previsión al alza muy considerable con los nuevos parques fotovoltaicos y eólicos ya autorizados en todas las provincias. La producción en el año 2022 tenía la siguiente distribución por provincias:

- Ávila: 712 GWh/año.
- Burgos: 5.427 GWh/año (eólica, 4.717; fotovoltaica, 93; hidráulica, 69; *cogeneración*, 547).
- León: 1.321 GWh/año (eólica, 661; solar fotovoltaica, 132; hidráulica, 370; *combustibles*, 159; *cogeneración*, 370).
- Salamanca: 3.810 GWh/año (hidráulica, 2.997; eólica, 372; solar fotovoltaica, 287; *cogeneración*, 154).
- Segovia: 407 GWh/año (*cogeneración*, 137).
- Soria: 2.830 GWh/año (eólica, 2.575; *cogeneración*, 213).
- Valladolid: 2.793 GWh/año (eólica, 1.602; fotovoltaica, 724; hidráulica, 3; *cogeneración*, 464).
- Zamora: 2.432 GWh/año (eólica, 1.255; fotovoltaica, 255; hidráulica, 905; *cogeneración*, 17).

Desde Castilla y León, la asociación independiente «León Propone» ha planteado a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo una petición en este

sentido, admitida a trámite con el número 0660/2023³³. La petición solicita medidas para lograr un compensación económica real y directa de los beneficios que genere la producción de energía eléctrica verde en los territorios que albergan las plantas de generación, entre ellas un «**fondo de compensación**» similar al extinguido canon energético español, pero no como un impuesto nuevo, sino en un porcentaje del IVA comunitario, y también mayores garantías de protección medioambiental, entre ellas un «**fondo de restauración**», suficientemente dotado y ejecutable para el caso de que, por cualquier motivo, incluida la quiebra, las empresas instaladoras y/o explotadoras no lo hagan. La petición fue informada por la Comisión Europea el 18 de diciembre de 2023, haciendo referencia expresa en sus conclusiones a la necesidad de garantizar la protección ambiental y a lograr una mayor implicación (se entiende que en los beneficios) de las comunidades locales, y también fue acogido favorablemente por el Comité Europeo de las Regiones, el día 24 de enero de 2024. La petición también ha sido presentada a la comisión homónima del Senado y de varios parlamentos autonómicos, a la FEMP y a las diputaciones provinciales de Castilla y León, Extremadura y Castilla-La Mancha, las provincias en principio que más se beneficiarían de esas medidas. La Mesa de las Cortes de Castilla y León acordó el 11 de junio de 2024, a instancias de dicha asociación, el remitir la propuesta a la Junta de Castilla y León, al Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a los Grupos Parlamentarios y a los procuradores de las Cortes de Castilla y León, a través de sus portavoces. La Comisión de Peticiones del Senado acordó igualmente remitir la petición de la asociación «León Propone» al Gobierno, en la sesión celebrada el día 22 de octubre de 2024, decisión que fue adoptada por unanimidad de todos los grupos políticos. Habrá que ver si esta iniciativa culmina con la compensación directa a las provincias productoras de energía eléctrica.

Algunas comunidades autónomas están tratando de gravar las nuevas instalaciones de generación energética. La Comunidad Autónoma de Aragón ha creado un impuesto nuevo que grava los parques eólicos y fotovoltaicos y las instalaciones de transporte de alta tensión en su territorio, en la Ley 2/2024, de 23 de mayo, por la que se crean los Impuestos Medioambientales sobre parques eólicos y sobre parques fotovoltaicos en la Comunidad Autónoma de Aragón y se modifica el Impuesto Medioambiental sobre las instalaciones de transporte

³³ Al cierre de este trabajo, en julio de 2024, la petición seguía abierta a nuevas adhesiones, habiendo recibido adhesiones de varias diputaciones y de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España. Accesible en la web del Parlamento Europeo: <https://www.europarl.europa.eu/petitions/es/petition/content/0660%252F2023/html/DESPLIEGUE%2BCONTROLADO%2BDE%2BLAS%2BENERG%25C3%258DAS%2BBRENOVABLES%2BY%2BCOMPENSACI%25C3%2593N%2BPOR%2BLA%2BGENERACI%25C3%2593N%2BDE%2BENERG%25C3%258DA%2BL%25C3%258DMPIA>.

de energía eléctrica de alta tensión³⁴. Otras CC.AA. lo han intentado o lo tienen planificado. Estos tributos, además de encarecer para todos los consumidores el coste de la energía sin discriminación, no parece que se estén concibiendo como ingresos afectados al desarrollo de proyectos compensatorios en los territorios productores³⁵.

5. LA LUCHA CONTRA EL RETO DEMOGRÁFICO DESDE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Castilla y León es quizá la comunidad autónoma con más problemas demográficos, tanto en los núcleos rurales como en la mayoría de sus ciudades, excepto Valladolid y Burgos. Tiene dos subregiones con una densidad de población por debajo de los 8 habitantes por kilómetro cuadrado, las laderas sorianas de la Cordillera Ibérica y la Raya, la frontera hispanolusa entre Zamora y Salamanca; además, las tres provincias de la región leonesa son las tres únicas de España que llevan ininterrumpidamente perdiendo población el último medio siglo; en la presente década, Zamora, León y Salamanca son las provincias que más población han perdido y siguen perdiendo. A la menor demanda de mano de obra en el sector primario se ha unido en Palencia y León el cierre de la minería del carbón y de las centrales térmicas. El fenómeno mundial de concentración de la población en aglomeraciones urbanas cada vez más grandes se ha acelerado en nuestro país por decisiones estrictamente políticas. La concentración de las grandes inversiones públicas durante la dictadura en Cataluña, País Vasco y Madrid no solo no se ha corregido en la democracia, sino que la necesidad de contar con el apoyo de los partidos nacionalistas catalanes y vascos en el Gobierno central ha continuado con esa sobredotación y sobrefinanciación de unas regiones en detrimento de otras. A un creciente despoblamiento de los municipios rurales se une un mayor envejecimiento de la población de esas zonas y la dispersión de los núcleos de población, problemas todos ellos que se han de agrupar bajo la denominación «reto demográfico»³⁶.

³⁴ <https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1334862420404>.

³⁵ La Disposición adicional segunda de la Ley de Aragón 2/2024 prevé que solo el 15 % de la recaudación anual neta de los Impuestos Medioambientales sobre parques eólicos y sobre parques fotovoltaicos se destinará a la lucha contra la despoblación. La norma contempla este impuesto como medio de garantía del desmantelamiento y reposición del medio natural a su estado original. Pero esta garantía desaparece si quiebra la empresa titular de las instalaciones, ya que se trata de un tributo anual.

³⁶ La población de España en 2023 es de 48,4 millones de habitantes. Hace 50 años, en 1974, era de 35,3 millones, un crecimiento del 37,4 %. 4 CC.AA. concentran el 60 % de la población. Madrid y su área metropolitana concentran 7,3 millones (el 15 % de la población del país).

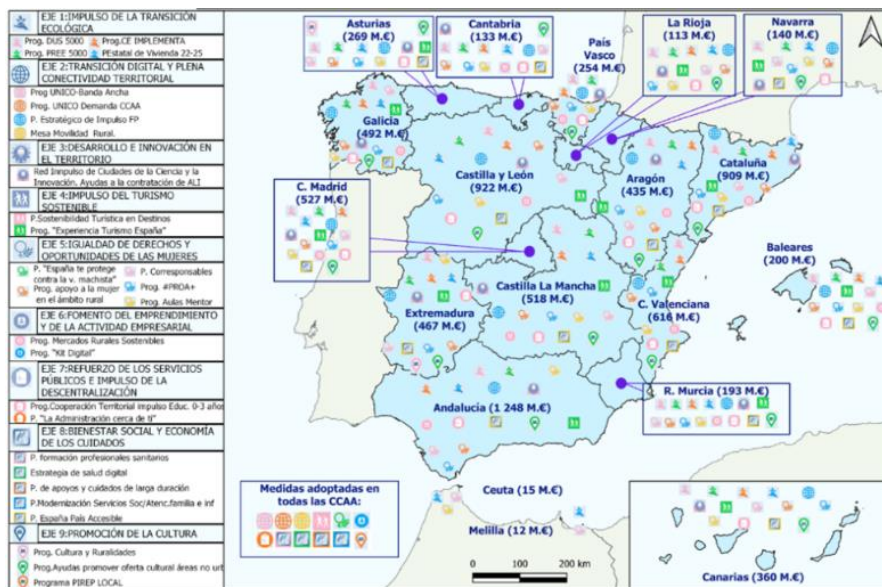
Los datos demuestran que las políticas públicas puestas en marcha para tratar de hacer frente a este problema por parte del Estado y de las comunidades autónomas no están dando resultados visibles. El despoblamiento rural se produce incluso en provincias o comarcas de las comunidades autónomas que han visto aumentar su población de forma significativa. La temprana Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural no ha dado frutos visibles en sus más de 17 años de vigencia, como tampoco la creación del Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico (Real Decreto 40/2017, de 27 de enero). Habrá que ver el resultado del Plan 130 Frente el Reto Demográfico, incluido en el PRTR, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía «Plan ESPAÑA PUEDE», aprobado inicialmente por el Consejo de Ministros en noviembre de 2020, definitivamente el 27 de abril de 2021. La mayoría de las comunidades autónomas han dictado leyes de desarrollo rural y de lucha contra el despoblamiento, incluso comunidades como el País Vasco o Valencia, poco afectadas por el despoblamiento si se compara con Castilla y León, donde por cierto no se ha dictado una ley al respecto, ni adoptado políticas contundentes para tratar de frenar el fenómeno, o para hacer frente a sus consecuencias donde sea claramente inevitable³⁷.

Es también llamativo cómo las inversiones de la Comunidad de Castilla y León o de Castilla-La Mancha frente al reto demográfico son, por provincia, cinco veces inferiores a las que dedica la Comunidad de Madrid, comunidad a la que ayuda su carácter uniprovincial y la sobrefinanciación a la que antes no hemos puesto cifras solo en su vertiente de provincia.

³⁷ Ley 4/2024, de 9 de mayo, de medidas tributarias, financieras y administrativas de Castilla y León, entre sus objetivos afirma que pretende hacer frente al reto demográfico, dando una especial importancia al mundo rural y a sus oportunidades de desarrollo. Está en elaboración el Proyecto de Ley de Dinamización y Desarrollo Rural de Castilla y León, que incluirá incentivos fiscales para «atraer gente» al campo de Castilla y León.

Otras CC.AA. ya han dictado leyes específicas: Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia; Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha; Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía; Ley 7/2022, de 30 de junio, de Desarrollo Rural del País Vasco; Ley 7/2022, de 30 de junio, de Desarrollo Rural del País Vasco; Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana; Ley 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico de Asturias.

Gráfico 1. Plan 130. Medidas e inversión por CC.AA. en el periodo 2021-2022



Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2024.

El problema demográfico no solo no se ha corregido tras la creación de las CC.AA., uno de cuyos objetivos era precisamente mejorar la cohesión territorial del país y dentro de cada región. El centralismo que han practicado también la mayoría de gobiernos autonómicos ha generado también desequilibrios de crecimiento intracomunitarios. Los datos demuestran, en nuestra opinión, que las administraciones autonómicas no son un instrumento útil para afrontar el reto demográfico. El citado Plan de 130 Medidas frente al Reto Demográfico del PRTR comienza afirmando que la cohesión territorial, y con ella la sostenibilidad ambiental y la habitabilidad humana, deben ser entendidas como una prioridad en un nuevo modelo de país alineado con las agendas internacionales de desarrollo sostenible, como la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Reconoce que en nuestro país hay un declive de la mayor parte de nuestro territorio, especialmente en las áreas rurales y los **pequeños municipios, el 50 % de los cuales está en riesgo de desaparecer en las próximas décadas**. El problema demográfico se ha materializado en la diferencia de oportunidades para unos y otros en función de su lugar de residencia. De ahí la **necesidad de recuperar planteamientos como el desarrollo territorial policéntrico, con el**

objetivo de promover el impulso de las pequeñas y medianas ciudades, así como de los territorios rurales.

El problema preocupa también en el gobierno de la Unión Europea. La cohesión territorial es uno de los ejes de las políticas de la Unión Europea, un objetivo clave en el Presupuesto de la UE para el periodo 2021-2027³⁸. Para tratar de lograr esa cohesión, entre los países de la Unión y dentro de los países, se destinan importantes recursos económicos tanto a través de los fondos Next Generation UE, que financian el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, como de los tradicionales fondos estructurales y de inversión comunitarios³⁹. La gestión de buena parte de los fondos comunitarios de desarrollo rural por las CC.AA. es ejemplo de que estas administraciones han sido incapaces de combatir los desequilibrios demográficos en 40 años, ni entre las CC.AA. ni dentro de las propias CC.AA.⁴⁰.

Ante esta realidad, muchos autores, a los que nos sumamos, plantean que ***«las Diputaciones Provinciales son un instrumento clave para contribuir al desarrollo del medio rural, a luchar contra el reto demográfico y a combatir la despoblación creciente, frenando el deterioro en la calidad de los servicios inherente a todo este proceso»***⁴¹. Como unidades administrativas, parecen también las más adecuadas para desarrollar políticas directas para combatir los problemas demográficos tanto de las áreas rurales como de las ciudades intermedias que también puedan perder población. Tienen la dimensión adecuada

³⁸ Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027.

³⁹ Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados. DOUE núm. 231, de 30 de junio de 2021.

⁴⁰ Las ayudas que actualmente se prevén en los fondos comunitarios del marco financiero 21-27 creemos que no están llegando por igual ni con fluidez a estos territorios, en parte tal vez debido a lo complejo de su solicitud y a la carencia de personal especializado en la elaboración de los proyectos para captar estos fondos. Eso debería también llevar a pensar en la conveniencia de poner a disposición de las entidades administrativas que gestionasen estos recursos ayuda técnica especializada a nivel estatal e incluso comunitario, y ofrecer ejemplos de buenas prácticas con proyectos de éxito en la creación de actividades económicas sostenibles en las diferentes regiones de la Unión.

⁴¹ IGLESIAS CARIDAD, Marcos y LAGO MONTERO, José María, «Financiación de las Diputaciones, fondos europeos y problemas recientes de aplicación del derecho presupuestario local», en *Rural renaissance: acción, promoción y resiliencia*, obra colectiva codirigida por Marcos M. FERNANDO PABLO y José Luis DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, 2022, ISBN 9788413907475, pp. 211-240.

La misma apuesta por reforzar el papel de las diputaciones en la lucha contra el reto demográfico hace Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI en «Revisión del actual sistema de financiación de las Diputaciones provinciales desde el punto de vista de su relación con determinados aspectos del reto demográfico», obra ya citada.

para compensar el efecto directo en el espacio que puede ser ocupado por instalaciones de generación eléctrica renovable con el que se produce en otras más o menos próximas, y compensar también a otras zonas en las que por diferentes circunstancias no se instalen este tipo de plantas.

Para dar respuesta eficaz al reto demográfico se requieren dos elementos interrelacionados: una atribución expresa de competencia y una financiación suficiente. Para garantizar a los vecinos de la España rural servicios equiparables a los que disfrutaban los habitantes de las ciudades, las entidades locales no pueden seguir afrontando prestaciones crecientes con unos recursos menguantes. El reto demográfico al que se enfrenta buena parte de la España interior rural exige dotar a las diputaciones provinciales de una mayor financiación, y quizá de competencias específicas, para atender unas necesidades e incluso suplir la iniciativa privada en el ejercicio de actividades económicas (falta de intraemprendimiento) en la mayoría de pueblos y pequeñas ciudades. Como ha reclamado DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI (para los municipios, pero que hacemos extensivo a las diputaciones provinciales), precisan una financiación *«no solo suficiente para la prestación de los servicios mínimos obligatorios, sino favorecedora de otros servicios y actividades municipales que fomenten el bienestar social y el desarrollo económico»*⁴².

Es imprescindible un nuevo sistema de financiación local más sencillo y transparente, fijado en función de las competencias necesarias, solidario y **que permita hacer frente a las necesidades derivadas del declive y envejecimiento poblacional** en buena parte de los pueblos de España, para lo que requiere una dotación financiera que permita afrontar nuevas políticas capaces de revertir esa situación y lograr la cohesión territorial y social que posibilite cumplir el citado derecho constitucional a la igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado. Ya hemos argumentado la necesidad de corregir el actual sistema, modificando los criterios y su peso en el reparto de la PIE, poniendo el foco en las competencias de las diputaciones y no en la población global de las provincias, sino en la residente en localidades de menos de 20.000 habitantes. También hemos justificado la necesidad de recuperar una compensación por la producción de energía eléctrica y su distribución en función de la generada en cada provincia.

En cuanto a la competencia de las diputaciones para adoptar políticas expresas frente al reto demográfico, muchas diputaciones han creado servicios específicos para ello, al amparo de la previsión de los artículos 31.2 y 36.1.d) de la

⁴² DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás, «Revisión del actual sistema de financiación de las Diputaciones provinciales desde el punto de vista de su relación con determinados aspectos del reto demográfico», cit., página 240.

LBRL⁴³. No obstante, nos parece oportuna una modificación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local para acoger una competencia clara al respecto y herramientas para ejecutarla, modificando los artículos 31.2 y 36.1 de la Ley 7/1985, LBRL. En el primero se debería añadir como fin propio y específico de las provincias **«desarrollar actuaciones específicamente dirigidas a superar los retos demográficos derivados de la pérdida, envejecimiento y concentración de la población en las grandes áreas urbanas»**. En el segundo se podrían concretar algunas acciones de las diputaciones para hacer frente al reto demográfico y el apoyo técnico del Estado para desarrollarlas: **«El ejercicio directo de actividades económicas, a través del expediente establecido en el artículo 86.1 de esta Ley, proyectos de compra pública de innovación y otras actuaciones dirigidas expresamente al desarrollo de iniciativas empresariales generadoras de empleo de calidad. Para el ejercicio de esta competencia, la Administración del Estado presstará asistencia técnica especializada a los proyectos desarrollo económico que promuevan las diputaciones provinciales»**.

No parece que ni el Estado ni las CC.AA. estén dispuestos a adoptar medidas radicales que efectivamente puedan cambiar el mapa poblacional del país. Y esas medidas existen y ya fueron probadas con éxito en el pasado: el repoblamiento realizado por los reyes de León durante la reconquista se logró con medidas que podrían ser hoy replicadas en parte para devolver población al medio rural: menos impuestos y más trabajo; entonces, fueros y tierras, sin feudalismo, hoy, bonificaciones en el IRPF (en el tramo estatal y autonómico) e Impuesto de Sociedades, y deducciones en las cotizaciones sociales a las personas y empresas afincadas en localidades en retroceso demográfico⁴⁴. Ante la falta de medidas estatales contundentes⁴⁵, a las administraciones locales directamente

⁴³ Art. 31.2 LBRL: «Son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales».

Art. 36.1.d) LBRL: «La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito».

⁴⁴ Una oportunidad perdida fue la Ley de fomento del ecosistema de las empresas emergentes. Hasta en doce ocasiones afirma que su objetivo es promover la creación de empresas innovadoras en el mundo rural, pero luego no hay ni un solo incentivo para las empresas que se creen en un pequeño pueblo, siendo las mismas que en las grandes ciudades, pese a la propuesta presentada en tal sentido al proyecto de Ley por la Asociación León Propone, que puede verse en <https://leonpropone.org/wp-content/uploads/2024/04/Propuestas-Ley-INDUSTRIA-20240517.pdf>.

⁴⁵ La mayoría de las CC.AA. prevén ayudas para la adquisición o alquiler de viviendas por parte de los jóvenes, y algunos incentivos fiscales, pero son muy escasos para orientar a la población a residir en pueblos y quebrar la inclinación urbanita de la población: Castilla y León ofrece ayuda a los menores de 36 años por la compra de una vivienda en municipios de menos de 10.000 habitantes, o de 3.000 si se encuentra a una distancia máxima de 30 kilómetros de una capital de provincia. La Comunidad de Madrid contempla descuentos de hasta 1.000 euros en el IRPF para menores de 35 años que vivan en municipios de menos de 2.500 habitantes y un 10 % de descuento en el IRPF para aquellos que compren o restauren viviendas en

afectadas por el problema solo les queda apurar sus competencias y presupuestos con políticas de menor impacto, pero sencillas y sin costes inasumibles, para tratar de promover empleo local de calidad: captación y gestión de fondos comunitarios para proyectos industriales; simplificación normativa y agilización de procedimientos internos; gestión eficiente del patrimonio local inmobiliario, no solo para obtener ingresos, sino también para facilitar el acceso a la vivienda y la implantación de empresas; gestión de la contratación que facilite la participación de las pymes locales y la innovación empresarial; ejercicio directo de actividades económicas por parte de las entidades locales⁴⁶.

La propuesta de modificación de la LBRL que planteamos pone el foco en estas dos últimas medidas, pues **el asentamiento de la población exige, primero, empleo de calidad, luego servicios públicos**. Promover a través de la **contratación pública la innovación** en las empresas es posible a través de la compra pública precomercial y de la compra pública de tecnología innovadora. Este sistema promueve, en el ámbito de la legislación de contratos del sector público, mejoras en la cobertura de las necesidades públicas con innovaciones organizativas, tecnológicas o de otro tipo, siendo la entidad contratante la que en parte financia la investigación y ensayo de los nuevos sistemas o productos, con el apoyo económico del Estado a través del CDTI. La iniciativa empresarial es imprescindible para el desarrollo de la compra pública de innovación, y esta iniciativa privada es muy limitada, cuando no totalmente inexistente, en la mayoría de los pequeños pueblos, por la idiosincrasia y edad de sus pocos habitantes. Ahí, la iniciativa pública debe suplir a la privada, como hizo el Instituto Nacional de Industria tras la Guerra Civil. El **ejercicio de actividades económicas** por parte del sector público se prevé expresamente en el artículo 128 de la Constitución y se desarrolla para las entidades locales en los artículos 86 LBRL, 97 TRRL y 42 a 65 RSCL⁴⁷. El Reglamento de Servicios de las Corpora-

estos municipios. Castilla-La Mancha contempla un 15 % de bonificación en la compra o rehabilitación de una vivienda en municipios de menos de 5.000 habitantes. En Castilla y León, la deferencia de ayuda al alquiler para jóvenes en municipios rurales o en ciudades no es significativa o directamente no se contempla, como en la Orden MAV/1420/2022, de 13 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al alquiler de vivienda y a la mejora de la accesibilidad de las viviendas, en el marco del Plan estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, en la Comunidad de Castilla y León.

⁴⁶ Sobre iniciativas locales de desarrollo económico de éxito y propuestas de gestión administrativa para promocionar las empresas locales puede verse el trabajo de LUIS SANTAMARÍA, Gloria, DELGADO FERNÁNDEZ, José Luis y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, José Manuel «Pequeños municipios y Diputaciones Provinciales. El desarrollo económico local», *Revista de Estudios Locales*, núm. 255, octubre de 2022, ISSN 1578-9241, pp. 210-227.

⁴⁷ También se prevé en la legislación autonómica, como por ejemplo en el art. 96 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi; en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de

ciones Locales hace un reconocimiento amplio, para impulsar una iniciativa económica que puede recaer, cuando lo sea en régimen de libre concurrencia, sobre cualquier tipo de actividad o servicio *«aunque no se encuentren específicamente determinados en las enumeraciones de la competencia local, siempre que tengan por objeto el fomento de los intereses y el beneficio de los habitantes de la demarcación municipal o provincial»* (art. 46.1.b). No existe limitación de objeto para esta iniciativa pública empresarial, por lo que no requiere la autorización competencial de las CC.AA. que impone el artículo 7.4.e) la LBRL. Eso sí, ha de justificarse el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias.

Tanto la compra pública de innovación como el ejercicio de actividades económicas suponen la tramitación de un complejo expediente y unos estrictos estudios económicos, con análisis de mercado, que exceden de las capacidades del personal de las EE.LL., incluso de las más grandes. Es por ello que se plantea en la propuesta de modificación del artículo 36.1 de la LBRL el **apoyo técnico directo de la Administración del Estado**. Al igual que para analizar los riesgos y equilibrio económico de las concesiones se ha creado una Oficina nacional de Evaluación de Concesiones (art. 333 LCSP⁴⁸), se propone que el Estado ponga a disposición de las diputaciones locales un servicio de asistencia técnica, jurídica y económica que respalde las iniciativas empresariales que impliquen a estos territorios.

Este nuevo marco competencial que proponemos debe ir también acompañado de incentivos económicos directos por parte del Estado y de las CC.AA.

6. CONCLUSIONES

Modificar el actual sistema de financiación de las Diputaciones es una exigencia que imponen los principios de solidaridad y cohesión territorial, puesto que genera una sobrefinanciación de las provincias más pobladas e industrializadas frente a las menos habitadas y con menor nivel de rentas. Es necesario alterar los criterios de reparto de la participación en los ingresos del Estado y las comunidades autónomas, teniendo en cuenta las

Cataluña, aprobado por D. 179/1995 de 13 de junio; y en la Ley 8/2010, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana (artículo 197).

⁴⁸ Aunque la creación de la ONE ya se contempló en la Ley de Régimen Jurídico 40/2015, su puesta en funcionamiento no se ha materializado hasta el año 2021: Orden HFP/1381/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula la organización y funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación.

competencias efectivas y las necesidades de los territorios y descartando el parámetro de la población total de las provincias, y **reimplantar el canon por la producción de energía eléctrica renovable para las provincias en función de su generación.**

El actual modelo de financiación provincial pivota principalmente sobre la población total de estas entidades locales, y no sobre aquella sobre la que las diputaciones han de desplegar su actividad. La cohesión territorial no se puede lograr si las provincias y municipios que pierden población y tienen menos actividad económica reciben cada vez menos ingresos para mantener sus servicios obligatorios y para tratar de desarrollar nuevas actividades.

Establecer una **compensación directa sobre la producción de energía eléctrica**, similar al canon suprimido en 1985, es una medida de justicia distributiva y solidaridad interterritorial, y la vía más efectiva y directa de lograr cierto retorno al territorio de los beneficios generados por el cambio de modelo energético, que exige, de nuevo, el sacrificio de las regiones menos desarrolladas y pobladas para beneficiar a las más ricas. La supresión de este impuesto redujo en algunos casos los ingresos de las diputaciones de las provincias productoras casi a la mitad; un agravio que culminó con la Ley 52/2022, cuando se establecieron los criterios de reparto de la participación de las provincias en los ingresos del Estado y la cantidad que se fijó para repartir, que en un porcentaje de en torno al 90 % provenía de la participación extraordinaria compensatoria por la supresión del canon energético, al menos una parte se distribuyó en un 70 % en función de la población total de las provincias, y solo un 2,5 % en función de la producción energética de cada una.

Paralelamente se debería modificar la Ley Reguladora de las Bases del Régimen local para **atribuir a las diputaciones provinciales competencias expresas en materia de lucha contra el reto demográfico**, con referencia expresa a medidas directas de generación y promoción de actividad económica, como el ejercicio de actividades económicas y la compra pública de innovación con un apoyo técnico directo del Estado para su aplicación.