CAPÍTULO XXIX.
LA NECESIDAD DE UNA NUEVA FINANCIACIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES PARA COMBATIR EL RETO DEMOGRÁFICO. EN ESPE CIAL, LA RECUPERACIÓN DEL CANON ENERGÉTICO

José Manuel Martínez Fernández
Doctor en Derecho
Secretario de Administración Local

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS A LAS DIPUTACIONES; III. UN SISTEMA DE FINANACIACIÓN QUE SOBREFINANCIA A LAS PROVINCIAS MÁS DSESARROLLADAS EN PERJUICIO DE LAS MENOS POBLADAS; IV. EL CANON ENERGÉTICO; V. LAS DIPUTACIONES Y LA LUCHA CONTRA EL RETO DEMORÁFICO; VI. CONCLUSIONES; BIBLIOGRAFIA.

I. INTRODUCCIÓN

El actual sistema de financiación local, diseñado por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en 1988 y modificado en el texto refundido de dicha Ley en 2004[1], es un modelo "*excesivamente complicado y poco transparente*" (FUENTE MORENO[2]), incomprensible no solo para el ciudadano medio, sino para la inmensa mayoría de políticos locales y hasta para los funcionarios de las Entidades locales. Es además un modelo netamente insuficiente para que las provincias con menor población y nivel de rentas puedan desarrollar políticas de reactivación socioeconómica en la España rural.

Aunque los datos de las liquidaciones e informes de los Consejos de Cuentas puedan transmitir la sensación de suficiencia financiera de las haciendas locales por lo controlado de su déficit y el superávit en muchas de

---

1 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 (TRLHL en lo sucesivo).

2 DE LA FUENTE MORENO, Ángel: "Financiación autonómica y local, publicado por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, FEDEA, e IAE-CSIC, enero de 2024.

ellas, en especial de las Diputaciones provinciales[3], la realidad es otra. Ese superávit no deriva de una sobrada cobertura de las necesidades financieras de las entidades locales, sino de las limitaciones al gasto impuestas por el legislador estatal a raíz de la crisis económica el año 2008, con el establecimiento de tres restricciones a la capacidad de acción de las administraciones locales: la reducción del sistema competencial[4]; el límite del 'techo de gasto' y a la contratación de nuevo personal con la limitación de la 'tasa de reposición de efectivos'. Ello sin ocultar carencias en la capacidad de gestión de las propias entidades locales. Estas limitaciones han constreñido la capacidad de gestión de las entidades locales, no ya impidiendo 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: combatir la despoblación y prestar servicios adecuados a una población dispersa y cada vez más envejecida.

La modificación del modelo de financiación local es la asignatura siempre pendiente de la Hacienda pública española, siempre pospuesta por el problema político de la financiación autonómica. En el año 2017 se constituyó una comisión para revisar el sistema financiero de las entidades locales, en paralelo con el de la financiación autonómica. Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017 se creó una Comisión de expertos sobre la revisión del modelo de financiación local, 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*

[3] Como refleja, por ejemplo, el Informe del Consejo de Cuentas de Castilla y León, "Radiografía del sector público local, compendio de auditorías horizontales (2012/2020). Este superávit improductivo y hasta la segunda mitad del año 2023 costoso debido a las comisiones que cobraran las entidades bancarias por los depósitos, en un escenario en el que los bancos, resultaba más rentables acudir a los préstamos al tipo de interés 0% del BCE. 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 entendieron la propuesta como un intento de usurpación de los ahorros de las entidades locales por parte del Estado.

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

Reguladora de las Haciendas Locales"[5]. El trabajo de esta comisión, integrada por diez expertos, cinco designados por el Gobierno de la Nación y cinco por la Federación Española de Municipios y Provincias, se recogió en el «Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local de 26 de julio de 2017». Ese nuevo modelo nunca ha llegado siquiera a debatirse en sede parlamentaria[6].

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 hacer frente a nuevas iniciativas capacees de 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.

La igualdad de derechos (y obligaciones) 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 Constitución garantiza la autonomía local, obligando a Estado y Comunidades Autónomas a respetar la participación de los gobiernos locales en los asuntos que le atañen, dotándoles de las potestades y capacidades necesarias para ello (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11). Ello exige a su vez garantizar la suficiencia financiera de los entes locales, como ha precisado el 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 atribuirla al ente local– de acordar aquellas medidas pertinentes al objeto de garantizar su suficiencia financiera. Por tanto, el nivel, estatal o autonómico, que atribuye 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*"[7].

---

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

[6] 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.

[7] 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.

Para garantizar a los vecinos de la España rural servicios equiparables a los que disfrutan los habitantes de las ciudades, las entidades locales han de afrontar prestaciones crecientes con unos recursos menguantes. El reto demográfico al que se enfrente buena parte de la España interior rural, exige dotar a las Diputaciones provinciales de una mayor financiación y quizá competencias específicas, para atender unas necesidades e incluso suplir la iniciativa privada en el ejercicio de actividades económicas, la falta de intra emprendimiento 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) éstas 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*"[8].

Es imprescindible un nuevo sistema de financiación local no solo más sencillo y transparente, sino 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 permite cumplir el citado derecho constitucional a la igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado.

II. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y ENTES ASIMILADOS

El modelo de financiación de las Diputaciones provinciales se regula en el 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, sin que se haya modificado desde entonces. Aunque el Gobierno ha anunciado que las entidades locales en 2024 van a tener un aumento de recursos de un 22,6%

Sin embargo, es habitual que las CCAA demandes a las Diputaciones colaboración material y económica considerable apara 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, entro otros introducidos en el artículo 36 de la LBRL por la LRSAL 27/2013.

[8] 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, nº 42, de junio de 2024, "Políticas Públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico" págs. 233 a 259, en párrafo entrecomillado está extraído de la página 240.

con respecto a 2023, alcanzando 28.557 millones[9], se trata de una mera actualización lineal por la evolución de la economía, sin tocar el modelo de financiación local.

El Título III del TRLHL, artículos 131 a 149, regula los recursos de las provincias, integrado 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 (PIE) (art 140 a 143); subvenciones (art. 147); precios públicos (art 148); otros recursos, por la prestación de servicios de las CCAA y la recaudación de impuestos a los ayuntamientos (art. 149); participación en tributos de las CCAA (PICAs)[10].

La participación de las entidades locales en los tributos del Estado (conocida como PIE), prevista ya en el artículo 142 de la CE, es el recurso financiero principal de las Diputaciones provinciales, suponiendo entorno al 66% de los ingresos de estas (al 21% para los municipios)[11]. La participación en los ingresos de las CCAA (es muy inferior a la que perciben del Estado, incluso sumando las transferencias del Fondos de Cooperación Local, sectorial y general.

El TRLHL establece, esencialmente, dos modelos de participación[12]:

A. Modelo de cesión de impuestos estatales: para provincias e islas, municipios con 75.000 o más habitantes o que son capitales de provincia o de Comunidad Autónoma (excepto País Vasco, Navarra, Ceuta y Melilla).

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

Cada cuatro años se revisa el grupo de municipios incluidos en cada bloque[13].

El modelo de cesión de impuestos estatales tiene dos componentes:

---

9 Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/politica-territorial-memoria-democratica/Paginas/2023/111223-torres-montero-financiacion-local.aspx

10 Sobre el actual sistema de financiación puede verse el trabajo que acaba de publicarse CARBAJO NOGAL, Carlos.: *Los recursos de las Diputaciones provinciales,* Dykinson, Madrid, 2024.

11 Datos aportados por HURTADO LÓPEZ, Gabriel, en Blog Fiscal https://blogfiscal.cronicatributaria.ief.es/tag/entidades-locales/

12 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.

13 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.

1. Cesión de porcentajes de la recaudación del Estado en cada territorio (excluyendo la cesión a las comunidades autónomas) por el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales más relevantes (1,2561% del IRPF; 1,3699% del IVA y 1,7206€ de determinados Impuestos Especiales). Se regula en los artículos 135 a 139 del TRLHL.
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 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. Además, las Diputaciones titulares de centros sanitarios provinciales no psiquiátricos participan, en un fondo de aportación a la asistencia sanitaria, que se determina del mismo modo que aquel Fondo Complementario de Financiación. (art.144 TRLHL).

Aunque el modelo de variables no se aplica a las provincias, sin embargo, el sistema de reparto que regula el artículo 124 del TRLHL para los municipios, es similar al que regula para la participación de las provincias en el Fondo Complementario de Financiación el 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 TRLHL. Los criterios de reparto de la (PIE) que se establece en el apartado cuarto, punto 3º, del citado artículo 66 de la Ley 52/2002 son los siguientes:

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 aquél la cifra del último año conocido.
- El 2,5%, en función de la potencia instalada en régimen de producción de energía eléctrica.

Como comentaremos en los epígrafes siguientes, este sistema es muy perjudicial para las provincias con menor población y no tiene en cuenta ni los servicios ni las necesidades derivadas del denominado 'reto demográfico'. Además, , supone un auténtico expolio de recursos de las provincias menos desarrolladas, pues en general son las que producen mayor energía eléctrica, criterio éste que ahora solo tiene un peso en el reparto del 2,5%, cuando el mayor volumen económico del dinero que se reparte proviene de la supresión de 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, CCAA uniprovinciales, islas, Ceuta y Melilla (art, 66.Uno de la Ley 52/2002).

Este sistema de reparto contrasta con el que utilizan las CCAA para distribuir la participación local en los tributos autonómicos, como podemos ver en los criterios que utiliza la Comunidad de Castilla y León:

- 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

La propuesta de modificación del sistema de financiación local realizado por la Comisión de técnicos constituida entre el Estado y la FEMP en 2017, plantea varias líneas de modificación de la financiación de las Diputaciones provinciales, Consejos y Cabildos Insulares. Considera que debiera articularse un sistema de transferencias incondicionales que integrase el actual Fondo

Complementario de Financiación, los impuestos cedidos estatales y las compensaciones del IAE, que se revisaría quinquenalmente con un criterio de evolución idéntico al aplicable a los municipios. Y estima 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 considera esta Comisión oportuno *"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"*. En cuanto a la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas, la Comisión plantea que se configuren como transferencias incondicionales, que tenga en cuenta los criterios siguientes: (i) la transformación en incondicionales de un porcentaje elevado de las actuales transferencias condicionales aportadas por las CCAA; (ii) la valorar las competencias que asumen las EELL, especialmente en materia de servicios sociales y programas deportivos y culturales, eventualmente asumidas al amparo del principio de subsidiariedad, y (iii), en su caso, la cuantificación agregada de los gastos de suplencia en los que hubieran incurrido las entidades locales. En todo caso, considera que cada Comunidad Autónoma podría tener sus propios sus criterios de distribución[14].

Constamos que ni el actual sistema ni las propuestas que acabamos de extractar, ponderan adecuadamente las necesidades de financiación de las Diputaciones en función de sus competencias efectivas, la configuración municipal e infra y supra municipal de las respectivas provincias y la necesidad de adoptar medidas contundentes para hacer frente a los problemas demográficos. Las propuestas de reforzar la capacidad tributaria de las Diputaciones con recargos sobre los tributos municipales, entendemos que llevaría a la mayoría a aplicar 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; ello además de poder suponer, y es lo más grave, una discriminación sobre los habitantes de los municipios de menos de 20.000 habitantes sobre los residentes en los municipios mayores, donde no existiría es recargo al no tener sobre ellos competencias las Diputaciones.

III. UN SISTEMA DE FINANACIACIÓN SOBREFINANCIA A LAS PROVINCIAS MÁS DSESARROLLADAS EN PERJUICIO DE LAS MENOS POBLADAS

El modelo de financiación que acabamos de describir beneficia claramente a los territorios más con mayor nivel de rentas y población, en

[14] Propuesta del grupo de expertos Estado-FEMP de 26 de junio de 2027, p. 92

perjuicio de los municipios y provincias menos poblados y desarrollados industrialmente, especialmente el sistema de participación en los ingresos del Estado.

Así, en los recargos sobre los impuestos estatales se produce obviamente una mayor recaudación en aquellas provincias donde el nivel de renta, y por lo tanto de gasto, es más alto. Puede verse claramente en el recargo sobre sobre las cuotas municipales del IAE que regula el artículo 134 del TRLHL. Dado que 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 a cuenta del año 2023 (redondeando): Barcelona recibió 33 millones de euros; Valencia, 12M€; León: 4,15M€; Jaén: 2,7M€; Salamanca: 2,5M€; Cáceres. 1,16M€; Ávila: 0,65M€; Teruel 0,37M€; Soria 0,02ME (2.303,78€). Los porcentajes sobre la recaudación de IRPF (1,2561%,) e IVA (1,3699%) se establecen sobre lo *"producido en su territorio*" art. 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, 123,2M€; León 5.9M€ y Soria: 1,3M€[15]. En cuanto a la participación en impuestos especiales sobe 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). 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 cuanto al Fondo Complementario de Financiación, ya hemos recogido el sistema de reparto que establece el artículo 66 de la Ley 52/2002, al que se remite el artículo 142.2 del TRLHL. En su parte variable, los criterios no tienen en cuenta las competencias de las Diputaciones: solo en 10% del reparto se hace en función de los municipios de población inferior a 20.000 habitantes (y debería referenciarse la número de localidades), aquellas a las que las DP tienen que atender y un 12,5% la superficie; mientras que el 70% se distribuye en función de la población total de derecho de las provincias; y solo un 5% en función de la inversa de la relación entre el valor añadido

[15] IRPF: salario medio, País Vasco 2.545,8 euros; Comunidad de Madrid; 2.381,3 euros; Baleares 2.311,7 euros. Los menores salarios medios se observaron en Extremadura, 1.845,3 euros; Canarias. 1.869,3 euros y Murcia, 1.876,4 euros (fuente INE, ElEconomista.es).

bruto provincial y la población de derecho. Este reparto beneficia enormemente a las provincias más pobladas y no ayuda a corregir las diferencias de riqueza, en términos de valor añadido, de las provincias.

Mas atinado parece el reparto de las PICAs, el menos en algunas CCCA, pues el peso de las competencias de las diputaciones está mejor ponderado, como en el caso de Castilla y León que hemos expuesto.

La propuesta de la Comisión (Informe Comisión, 2017) plantea como criterios para el reparto de fondos entre las Diputaciones los siguientes:

a. la 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. la proporción en la población de la provincia de la mayor de 65 años;

d. la dispersión de la población,

e. la superficie provincial y,

f. alguna otra variable orográfica al objeto de aproximar los costes asociados al ejercicio de las competencias provinciales.

En nuestra opinión, sería imprescindible añadir otros parámetros clave:

g. el número de entidades locales menores de cada provincia, pues la asistencia técnica y jurídica a las Juntas Vecinales también es un servicio que prestan las diputaciones: hay provincias como León, que atiende a 1230 entidades locales menores o Burgos, con 647 pedanías, algunas con más población y recursos que muchísimos municipios de nuestro país y con un "secretario vecino" realizando las funciones de secretaría-intervención[16].

h. la extensión de la red de carreteras provincial y

i. los servicios efectivos que prestan las Diputaciones, como el número de parque de bomberos o el alcance de la asistencia a municipios. Ello además de asignar financiación suficiente para los 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.

---

[16] Artículo 3 del Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de comunidades autónomas y de las entidades locales para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las entidades locales con habilitación de carácter nacional.

De la simple lectura del resumen de las entregas a cuenta del año 2023, puede verse las grandes diferencias de fondos que reciben unas diputaciones frente a otras y como las más perjudicadas son las menos pobladas e industrializadas[17]. En palabras de DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, al ser el criterio de la población 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*".

ENTREGAS A CUENTA PARA EL AÑO 2023
IMPORTES ANUALES

Código	Entidad	IRPF	IVA	Alcohol	Productos Intermedios	Cerveza	Labores Tabaco	Hidrocarburos	TOTAL Impuestos Cedidos	Fondo Complementario de Financiación: FCF	Fondo Complementario de Financiación: Compensación IAE	Fondo Complementario de Financiación: Compensación Adicional IAE	Fondo Complementario de Financiación: TOTAL	Asistencia Sanitaria a pagar a Diputaciones	Asistencia Sanitaria a pagar a CCAA	TOTAL (12) a (15)	Total Entrega a cuenta
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=(1) a (7)	(9)	(10)	(11)	(12)=(9)+(10)+(11)	(13)	(14)	(15)=(12)+(13)+(14)+(15)	(17)=(8)+(15)
01	BARCELONA	123.209.040,24	81.715.423,74	1.085.900,28	33.798,27	324.367,39	6.043.271,56	9.006.472,74	221.418.294,22	566.491.584,83	28.091.912,58	5.000.791,59	599.584.289,00	21.163.726,43	0,00	620.748.015,43	842.166.309,65
02	VALENCIA	38.391.192,06	33.230.630,69	446.740,06	11.993,75	143.580,65	3.057.837,91	5.285.915,67	80.567.890,81	316.881.199,72	6.014.934,46	5.925.953,73	328.821.987,91	132.622.708,02	0,00	461.444.695,93	542.012.586,74
03	SEVILLA	23.081.404,29	22.368.456,06	322.522,42	7.834,96	109.284,37	1.707.357,58	3.190.378,97	50.787.218,65	259.031.048,09	6.174.236,88	629.033,97	265.834.318,94	0,00	0,00	265.834.318,94	316.621.537,59
04	ALICANTE	18.815.041,77	24.250.598,96	328.015,92	8.752,63	104.780,34	2.466.380,87	3.341.704,88	49.313.275,37	215.608.913,28	4.060.713,31	227.186,04	219.896.812,63	0,00	35.337.951,30	255.234.763,93	304.548.039,30
05	MURCIA	16.776.667,08	17.033.290,12	234.612,80	6.232,92	87.152,73	1.838.277,49	3.916.042,79	39.892.275,93	182.390.041,24	2.957.848,22	233.538,82	185.581.428,28	51.627.389,28	0,00	237.208.817,57	277.101.093,50
06	ASTURIAS	15.550.495,36	12.976.884,34	208.072,17	6.868,34	59.943,79	1.235.578,12	1.912.193,33	31.950.035,45	165.670.012,15	5.555.189,38	288.211,72	171.513.413,25	68.908.662,72	0,00	240.422.075,97	272.372.111,42
07	CORUÑA (A)	17.904.375,71	13.779.659,36	202.124,56	6.857,85	64.089,21	1.247.192,66	2.398.031,27	35.602.330,62	181.727.313,97	4.955.341,30	261.903,95	186.944.559,22	0,00	36.766.920,31	223.711.479,53	259.313.810,15
07	MÁLAGA	18.279.780,82	19.717.743,18	284.302,78	6.906,50	96.316,29	1.973.095,33	2.723.556,26	43.081.701,16	185.651.937,97	4.355.761,48	2.454.746,80	192.462.446,25	0,00	0,00	192.462.446,25	235.544.147,41
03	PONTEVEDRA	11.644.429,72	11.610.666,28	170.309,06	5.778,39	54.001,22	987.832,19	2.083.259,32	26.556.276,18	139.130.902,98	2.198.224,82	1.427.384,02	142.756.511,82	0,00	41.745.067,66	184.501.579,48	211.057.855,66
07	CÁDIZ	12.440.867,24	14.313.624,65	206.382,81	5.013,61	69.918,51	1.126.929,12	1.936.081,67	30.101.817,61	189.021.247,39	5.722.726,89	295.714,80	195.039.689,08	0,00	0,00	195.039.689,08	225.141.506,69
08	GRAN CANARIA	10.164.264,77	0,00	116.027,69	2.968,00	42.930,56	0,00	0,00	10.326.091,04	117.048.570,08	601.243,89	46.032,66	117.695.846,63	10.319.265,17	57.277.125,63	185.292.238,43	195.618.329,47
06	BADAJOZ	5.682.692,69	6.941.617,05	99.793,31	1.961,86	35.515,75	788.091,53	1.943.752,42	15.493.424,61	145.256.181,05	1.728.302,43	96.646,07	147.081.129,55	0,00	31.386.682,88	178.467.812,43	193.961.237,04
10	TENERIFE	9.531.185,16	0,00	126.686,45	3.240,65	46.765,16	0,00	0,00	9.707.877,42	123.438.054,37	0,00	853.125,20	124.291.179,57	12.975.565,99	41.089.292,31	178.356.037,87	188.063.915,29
11	ZARAGOZA	16.623.147,88	12.852.746,46	175.960,99	4.446,64	54.581,82	1.162.904,29	2.510.570,77	33.384.348,85	141.029.440,47	2.891.870,72	1.131.519,67	145.052.830,86	0,00	0,00	145.052.830,86	178.437.179,71
12	GRANADA	9.625.183,29	10.584.838,78	152.618,84	3.707,54	51.704,32	1.121.617,12	1.857.151,67	23.396.821,56	146.053.385,51	760.446,49	3.029.567,47	149.843.399,47	0,00	0,00	149.843.399,47	173.240.221,03
20	LEÓN	5.925.746,43	5.877.176,74	92.991,64	2.277,01	27.911,27	558.017,04	1.333.616,38	13.817.736,51	109.888.397,16	3.953.210,55	200.359,33	114.041.967,04	0,00	35.979.252,10	150.021.219,22	163.838.955,73
14	CIUDAD REAL	4.884.552,89	5.501.099,75	80.103,37	1.609,10	26.514,92	608.614,77	1.297.789,40	12.400.264,20	114.179.449,61	1.657.366,20	259.854,64	116.096.709,45	0,00	34.054.182,38	150.150.891,83	162.551.156,03
15	CÁCERES	3.656.636,02	4.036.148,19	58.024,03	1.140,71	20.650,35	509.013,25	893.669,57	9.175.282,12	123.739.281,49	251.463,04	909.986,71	124.900.751,24	0,00	27.426.598,86	152.327.350,10	161.502.632,22
23	CÓRDOBA	7.366.308,48	8.868.245,26	127.867,92	3.106,27	43.319,18	808.186,02	1.524.512,19	18.741.545,32	137.985.664,64	3.637.736,94	188.920,48	141.812.322,06	0,00	0,00	141.812.322,06	160.553.867,38
17	TOLEDO	7.317.774,61	7.966.593,60	116.441,10	2.339,05	38.543,03	850.486,16	1.862.906,16	18.185.083,71	120.152.800,22	2.264.738,77	464.702,41	122.882.241,50	0,00	14.268.763,96	137.151.005,46	155.336.089,17
18	TARRAGONA	11.801.816,58	11.842.613,47	157.374,17	4.898,22	47.011,87	1.103.474,33	1.979.971,61	26.937.162,25	111.446.503,40	905.862,17	980.855,19	113.335.220,76	5.905.219,93	0,00	119.240.440,69	146.177.602,94
19	JAÉN	5.181.740,90	7.161.065,86	103.282,74	2.508,30	34.980,03	697.005,84	1.480.676,61	14.661.230,28	125.620.336,82	2.617.096,75	137.551,26	128.374.984,83	0,00	0,00	128.374.984,83	143.036.215,11
20	GIRONA	12.094.018,59	11.320.467,00	150.435,74	4.682,26	44.936,17	2.767.466,47	4.268.795,46	30.680.824,69	92.522.839,06	2.449.593,11	333.535,03	95.305.967,23	15.472.585,83	0,00	110.778.553,06	141.459.377,75
28	CASTELLÓN	8.026.797,30	7.531.992,49	101.257,27	2.718,48	32.543,72	765.804,67	1.327.117,48	17.788.231,41	85.808.968,97	475.900,76	1.745.075,35	88.029.945,08	30.695.839,61	0,00	118.725.784,69	136.514.016,10
29	MALLORCA	14.007.673,15	17.712.615,14	202.223,86	6.433,66	59.132,56	1.239.386,85	1.745.003,60	34.972.468,82	89.426.050,50	4.128.998,58	216.657,19	93.771.706,27	0,00	0,00	93.771.706,27	128.744.175,09
30	LLEIDA	6.315.498,04	6.298.031,83	83.693,31	2.604,93	25.001,43	684.743,06	1.366.955,66	14.776.528,26	82.879.659,98	1.819.634,35	96.504,54	84.795.798,87	22.896.751,65	0,00	107.692.550,52	122.439.078,78
31	ALMERÍA	6.711.248,08	8.501.674,03	122.582,47	2.977,87	41.528,57	991.456,56	1.659.247,07	18.030.714,65	100.941.222,76	1.169.826,53	650.013,99	102.761.063,28	0,00	0,00	102.761.063,28	120.791.777,93
32	OURENSE	3.188.075,29	3.746.381,07	54.963,15	1.864,50	17.424,42	350.720,66	796.195,87	8.155.614,99	77.681.883,63	1.782.129,44	295.575,68	79.759.588,75	0,00	27.779.118,72	107.538.707,47	115.694.322,46
33	HUELVA	4.771.153,96	6.070.444,67	87.527,48	2.126,29	29.652,62	689.345,03	1.548.024,95	13.198.275,00	95.558.149,91	705.555,30	764.941,14	97.028.646,35	0,00	0,00	97.028.646,35	110.226.921,35
34	ALBACETE	4.192.047,94	4.323.343,03	62.953,66	1.284,60	20.838,21	485.574,40	979.580,11	10.065.601,95	86.049.745,05	948.643,79	54.653,92	87.053.042,76	12.031.650,08	0,00	99.084.692,84	109.150.294,79
35	BURGOS	5.726.978,27	4.655.867,90	73.667,48	1.803,94	22.111,15	425.338,31	1.058.406,34	11.968.173,29	75.578.181,59	271.662,19	1.801.542,04	77.651.385,82	0,00	15.639.256,63	93.290.622,45	105.258.795,74
36	SALAMANCA	4.230.103,64	4.273.649,92	67.619,84	1.655,75	20.295,97	364.420,97	1.111.347,13	10.069.093,22	81.081.994,96	1.169.999,78	1.373.773,03	83.624.767,77	10.721.889,50	0,00	94.346.647,27	104.415.740,49
37	LUGO	3.625.411,14	3.989.043,82	58.512,60	1.985,27	18.553,05	365.633,05	989.753,96	9.046.092,89	82.370.560,24	2.011.201,46	106.364,12	84.488.125,82	0,00	9.847.432,52	94.335.558,34	103.384.651,23
38	VALLADOLID	8.951.983,64	6.792.443,70	107.473,46	2.631,62	32.257,95	573.100,49	1.222.306,98	17.682.199,84	81.464.993,90	807.857,03	201.974,58	82.474.825,51	0,00	0,00	82.474.825,51	100.157.025,35
39	ZAMORA	1.724.984,78	2.192.766,97	34.695,06	849,55	10.413,66	201.961,93	847.084,66	5.012.756,61	58.474.539,32	117.828,33	90.372,00	58.682.739,65	0,00	26.781.166,11	85.463.905,76	90.476.662,37
40	HUESCA	3.174.988,66	2.988.259,76	41.046,82	1.037,34	12.733,15	338.693,08	862.971,25	7.429.830,07	67.021.496,44	1.043.553,01	1.361.695,70	69.426.745,15	0,00	0,00	69.426.745,15	76.856.575,22
41	CUENCA	1.808.355,67	2.188.027,83	31.860,61	640,01	10.546,14	280.519,26	867.246,70	5.187.196,22	69.380.446,59	821.425,08	130.335,85	70.132.207,52	241.795,42	0,00	70.374.002,94	75.561.199,16
42	PALENCIA	2.122.377,75	2.072.031,34	32.784,72	902,77	9.840,27	198.920,02	519.811,48	4.956.668,35	45.892.075,03	697.831,91	684.019,73	47.273.926,67	0,00	22.092.533,77	69.366.460,44	74.323.028,79
43	GUADALAJARA	3.566.907,17	3.005.247,22	43.760,42	679,05	14.485,08	322.636,03	800.020,06	7.753.935,03	56.269.319,16	450.691,90	402.978,53	57.122.989,59	2.791.290,48	0,00	59.914.280,07	67.668.215,10
44	AVILA	1.556.560,46	2.073.762,34	32.812,11	803,44	9.848,49	201.176,66	425.493,95	4.300.457,45	45.729.248,37	524.009,44	139.533,71	46.392.791,52	0,00	12.773.886,69	59.166.678,21	63.467.135,66
45	TERUEL	1.643.160,93	1.787.677,05	24.472,87	618,48	7.591,74	171.242,44	538.593,97	4.173.357,48	55.960.694,37	339.028,17	27.024,20	56.326.746,74	0,00	0,00	56.326.746,74	60.500.104,22
46	SORIA	1.314.355,23	1.158.928,14	18.397,14	449,01	5.503,86	103.702,23	390.729,82	2.992.065,43	38.439.795,72	0,00	2.303,78	38.442.099,50	0,00	4.031.243,20	42.473.342,70	45.465.348,13
47	SEGOVIA	1.978.567,64	2.016.889,26	31.912,24	781,41	9.578,40	176.908,70	535.022,07	4.749.659,72	38.860.872,32	901.952,00	292.528,98	40.055.353,30	0,00	0,00	40.055.353,30	44.805.013,02
48	LANZAROTE	1.398.022,72	0,00	21.228,32	543,02	7.836,24	0,00	0,00	1.427.630,30	25.764.321,43	0,00	519.484,78	26.283.806,21	0,00	4.865.401,71	31.149.207,92	32.576.838,22
49	PALMA (LA)	769.649,06	0,00	11.346,15	290,24	4.188,33	0,00	0,00	785.473,77	22.721.701,89	0,00	227.331,33	22.949.033,22	8.735.865,99	0,00	31.684.899,21	32.470.372,98

[17] Accesible en https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELLs/DatosFinanciacionEL.aspx

Una comparación de datos para ejemplificar lo desequilibrado del sistema de reparto injusto del sistema

MADRID: PIE: 1.031.664.710€ *(estimac.)* Municipios < de 20.000habt.: 142 Red provincial de carreteras: 2.568 km Superficie provincial: 8.028 km² Habitantes: 7.000.621	LEÓN: PIE: 163.838.955€ Municipios <de 20.000habt.: 208 +1.230EELLMM Red provincial de carreteras: 3.330,00 km Superficie provincial: 15.581 km² Habitantes: 447.463
BARCELONA: PIE: 842.166.040€ Municipios < de 20.000habt.: 251 Red provincial de carreteras: 3.324 km Superficie provincial: 7.726 km² Habitantes: 5.714.730	CÁCERES: PIE: 161.502.632€ Municipios < de 20.000habt.: 221 Red provincial de carreteras: 1.820 km Superficie provincial: 19.868 km² Habitantes: 415.083
CÁDIZ: PIE: 205.141.5076€ Municipios < de 20.000habt.: 23 Superficie provincial: 7.436 km2 Red provincial de carreteras: 807.03 Km Habitantes: 1.250.539	BADAJOZ: PIE: 193.961.237€ Municipios < de 20.000habt.: 160 Red provincial de carreteras: 1.920 km Superficie provincial: 21.766 km² Habitantes: 665.089
VALENCIA: PIE: 542.012.587€ Municipios < de 20.000habt.: 236 Red provincial de carreteras: 1.800km Superficie provincial: 10.842km2 Habitantes: 2.656.291	ZAMORA: PIE: 90.476.622€ Municipios < de 20.000habt.: 247+14 EELLMM Red provincial de carreteras: 1.553 km Superficie provincial: 10.561 km² Habitantes: 167.927
ALICANTE: PIE: 304.548.039€ Municipios < de 20.000habt.: 118 Superficie provincial: 5.816 km2 Red provincial de carreteras: 934 km Habitantes: 1.950.357	SALAMANCA: PIE: 104.415.740€ Municipios < de 20.000habt.: 361+19 EELLMM Red provincial de carreteras: 2.280km Superficie provincial: 12.349 km² Habitantes: 327.170
MÁLAGA: PIE: 235.544.147€ Municipios < de 20.000habt.: 88 Red provincial de carreteras: 859,58 km Superficie provincial: 7.308km2 Habitantes: 1.751.600	VALLADOLID: PIE: 100.157.025€ Municipios < de 20.000habt.: 221+9 EELLMM Red provincial de carreteras: 1.436,56 km Superficie provincial: 8.110 km² Habitantes: 521.071
SEVILLA: PIE: 316.621.358€ Municipios < de 20.000habt.: 87 Red provincial de carreteras: 1.123,46km Superficie provincial: 14.036 km² Habitantes: 1.957.210	SORIA: PIE: 45.465.348€ Municipios < de 20.000habt.: 182+55 EELLMM Red provincial de carreteras: 1.900 km Superficie provincial: 10.306 km² Habitantes: 89.482

Fuente: elaboración propia.

IV. EL CANON ENERGÉTICO

El tratamiento que dio a «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 nivel de desarrollo industrial y menor población en beneficio de las más ricas.

La Ley 7/1981, de 25 de marzo, reguladora del canon sobre la producción de la energía eléctrica, crea un canon como un recurso propio de la Hacienda de las provincias, gestionado por el Estado. Aunque la Ley emplea la expresión 'canon', la naturaleza jurídica de esta exacción era la de un auténtico impuesto, como reconoce la exposición de motivos de su reglamento de desarrollo, al que nos referiremos seguidamente[18]. El canon gravaba la producción de energía eléctrica y se exigía con ocasión del suministro de electricidad a sus consumidores (art. 1). Era por lo tanto un tributo que grababa el consumo, incluido el autoabastecimiento, con un tipo impositivo del cinco por ciento 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. Era un ingreso con 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 se aplicarán 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 nuclear[19].

---

[18] Recuerda la exposición de motivos del Real Decreto 854/1984, de 26 de marzo según las definiciones contenidas en el artículo 26 de la Ley General Tributaria que al clasificar los tributos en tasas, contribuciones especiales e impuestos, concibe estos últimos como <tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta>.

[19] *"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.

Esta Ley fue desarrollada por el Real Decreto 854/1984, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del canon sobre la producción de energía eléctrica. Este reglamento comienza con una breve y precisa exposición de motivos, perfectamente aplicable a la nueva expansión de sistemas de generación de energía eléctrica solar y eólica que impone la Unión Europea[20]. 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 renovables: "*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 transporte, son fundamentalmente consumidoras, lo que supone un evidente beneficio que, en definitiva, reciben de aquéllas, 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, macro plantas 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, 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*

[20] 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 fonos Next Generation UE, que financian el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia de España.

establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (artículo 138). Y por ello se justificaba 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[21].

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. Estas provincias eran en general las más necesitadas de una inyección económica para dotarse de servicios que las equiparasen 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. Otras provincias recibieron cantidades también muy importantes: Asturias 1.943.725.000ptas.; León 1.623.050.000 ptas.; Salamanca 1.541.550.000 ptas.; Zamora 1.489.475.000 ptas.[22]. Estos recursos permitieron acometer inversiones muy importantes, desde hospitales provinciales a promoción de polígonos industriales incluso creación de empresas públicas para la promoción empresarial[23].

Pero este sistema compensatorio del sacrificio de unos territorios del país en beneficio de otros duró muy poco: 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 enorme 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 de las mismas.

---

[21] Justificaba el RD584/1984 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 exclusivamente la potestad originario 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).

[22] Las tres provincias de la Región leonesa, son las que mayor pérdida de población del país en el último siglo, en número totales y porcentuales, con la previsión de INI de perder otro tanto en la próxima década.

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

Resultó 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. En ese año, el importe total del canon, **3.195,6 millones de euros**, se tuvo en cuenta para la determinación de la cuantía del actual sistema de financiación. Pero el 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 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora (TRLHL en lo sucesivo) establece que la participación de las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares y CCAA unipersonales en los tributos del Estado, **se distribuye en un 70% en función de la población total de cada territorio** (y no de la residente en municipios de menos de 20.000 habitantes, que es a los que han de asistir la Diputaciones y entes asimilados a estos efectos) y **sólo 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 que justifique ese radical cambio de criterio en el reparto del importe del canon sobre la generación de energía eléctrica. Evidentemente este sistema de distribución beneficia más a las provincias consumidoras de la energía, las más pobladas, en detrimento de las provincias afectas por problemas demográficos, que son las que albergan en general, las instalaciones de generación de electricidad.

De esta manera, los territorios de producción de energía eléctrica apenas reciben en la actualidad compensación alguna por destinar una parte importante de su territorio a producir energía limpia para los territorios más consumidores de esa energía. Los ingresos directos derivados de las instalaciones energéticas son limitados y reducidos solo al municipio en el que su ubican: el ingreso patrimonial por la ocupación de los terrenos, cuando son públicos y los tributos municipales que gravan las instalaciones de producción energéticas, de determinación legal estatal. 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) grava la titularidad de las instalaciones y tiene carácter anual; el Impuestos de Actividades Económicas (IAE), también anual, se aplica a las actividades con una cifra de negocios superior a un millón de euros; el Impuesto de Sociedades, es un tributo de carácter estatal que no tiene repercusión directa en el territorio donde las empresas ejercen su actividad. Y los ingresos por la venta o arrendamiento

o concesión de los terrenos, sólo 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 del IAE en aquellas empresas que facturen más de un millón de euros. El Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica (IVPEE), reactivado en España con efectos 2024 por Real Decreto-Ley 8/2023 de 27 de diciembre, tampoco repercute directamente en los territorios productos 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 turístico[24].

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 trasladas a las zonas más pobladas e industrializadas, tanto porque es donde se consume más energía como

[24] Un informe técnico del Banco de España y la Universidad Carlos III, de marzo de 2023 (documentos de Trabajo N.º 2307), confirma que los parques eólicos no generan empleo local de manera significativa allá donde se instalan, algo que había confirmado 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://omezyma.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/000316188214698994209 78.htm
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.

porque el domicilio fiscal de las empresas que explotan dichas instalaciones, y por lo tanto los impuestos vinculados al mismo, se genera en las ciudades y regiones donde tributan las empresas explotadoras y comercializadoras y no en las provincias (NUTS 3[25]). 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 el mismo por estar la capacidad de las redes ocupada para el transporte de la energía para satisfacer la demandad 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.

Mientras, son los Gobiernos locales y regionales (Diputaciones y Ayuntamientos en España) en cuyo territorio se ubican esas instalaciones, los que han de hacer frente con sus recursos ordinarios a 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, por ejemplo.

Y a estos efectos económicos, se unen riesgos ambientales asociados al despliegue de las renovables que es preciso minimizar, 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 explotadores 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 las mismas. 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, clausurar adecuadamente las de interior y restaurar las escombreras

[25] En la terminología del Reglamento (CE) nº 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003, las provincias son el nivel NUT 3 y las CCAA Regiones) NUT 2.

de restos de carbón en comarcas enteras del norte de España. Para evitar que esta situación se pueda llegar a repetir con las pantas de generación de energía procedente de fuentes renovables, se han de adoptar ahora garantías concretas adecuadas. 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[26].

En conclusión, 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 sacrifico 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, consagrados 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 resto de ciudadanos europeos[27].

---

[26] El estado ha tenido que destinar 150 millones de fondos Next Generation para esa restauración a través de la Fundación Ciudad de la Energía (CIUDEN), una fundación del sector público estatal, adscrita al Instituto para la Transición Justa (ITJ) del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que tiene entre sus objetivos impulsar la transición energética hacia la descarbonización.

[27] Esta petición ha sido planteada por la asociación independiente «León Propone» a la comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, petición 0660/2023, e informada por la Comisión Europea el 18 de diciembre de 2023. La petición plantea medidas para lograr un compensación económica real y directa de los beneficios que generen 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 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 incluido 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 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. Al cierre de este trabajo en julio de 2024, la petición seguía abierta a nuevas adhesiones, habiendo

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 que permitan asentar población estable en el mundo rural y, quizá en menor medida, atener a otros retos demográficos, como el envejecimiento, la dispersión de la población o la protección de las zonas despobladas, por ejemplo[28].

Entre tanto, algunas Comunidades Autónomas están tratando de gravar las nuevas instalaciones de generación energética. La 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: 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 de energía eléctrica de alta tensión[29]. Otras CCAA lo ha 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 proyectos compensatorios en los territorios productores. Así, la Disposición adicional segunda de la citada Ley de Aragón 2/2024, prevé que sólo 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 prevé también este impuesto como medio de garantía

---

recibido adhesiones de varias Diputaciones y de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España. La petición también ha sido presentada a la comisión homónima del Senado y de varios parlamentos autonómicos.

[28] 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 comunitarios y ofrecer ejemplos de buenas prácticas con proyectos de éxito en la creación de actividades económicas sostenibles en las diferentes regiones de la Unión.

[29] https://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1334862420404

del desmantelamiento y reposición del medio natural a su estado original (aunque tal garantía desaparece si quiebra la empresa titular de las instalaciones, ya que se trata de un tributo anual).

V. LAS DIPUTACIONES Y LA LUCHA CONTRA EL RETO DEMORÁFICO

La concentración de cada vez más población en núcleos urbanos cada vez más grandes es un fenómeno global. Esa evolución de la demografía en nuestro país incluye el despoblamiento de las "ciudades intermedias"[30] y del vaciamiento de buena parte del interior del país. La concentración de las grandes inversiones públicas durante la dictadura en Cataluña, País Vasco y Madrid no sólo 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 sobre dotación y sobrefinanciación de unas regiones en detrimento de otras. En centralismo que han practicado también la mayoría de gobierno autonómicos ha generado también desequilibrios de crecimiento intracomunitarios. 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 a agrupar bajo la denominación "reto demográfico"[31].

Las políticas públicas puestas en marcha para tratar de hacer frente a este problema por parte del Estado[32] y de las Comunidades Autónomas no están dando resultados visibles. El hecho de que todas las CCAA sufran en mayor o menor medida este problema[33], demuestra que estas administra-

---

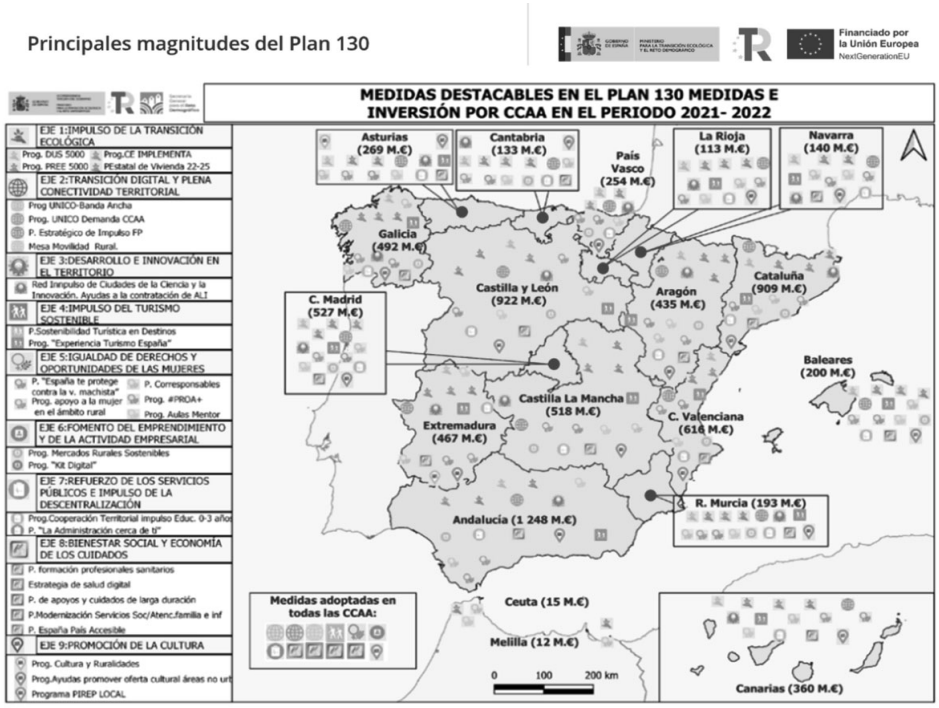
[30] El imparable declive de las ciudades medias. Las ciudades medias languidecen sin que nadie alce la voz en su defensa. PIMENTEL SILES, Manuel en el blog de Espulico. 13 de febrero de 2019, https://www.administracionpublica.com/el-impacable-declive-de-las-ciudades-medias-una-maldicion-sin-remedio

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

[32] 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) ni el 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.

[33] La mayoría de CCAA han aprobado en los últimos años leyes de desarrollo rural y reto demográfico, incluso CCAA que en general no tienen problemas de despoblamiento, como el País Vaco (Ley 7/2022, de 30 de junio, de Desarrollo Rural) o Valencia (Ley 5/2023, de

ciones no han sido capaces de hacerle frente de manera efectiva. Quizá con la excepción de la Comunidad de Madrid, ayudado tanto por su carácter uniprovincial como, especialmente, por los recursos que ha destinado a ello, cinco veces más que Castilla y León y Castilla la Mancha, en cada una de sus provincias, por ejemplo.



El Plan de 130 Medidas frente al Reto Demográfico del PRTR comienza afirmado 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, 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 poli-

13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana).

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

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 2021-2027[34]. Para tratar de logar 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 financia el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, como de los tradicionales fondos estructurales y de inversión comunitarios[35].

La gestión de buena parte de los fondos comunitarios de desarrollo rural por las CCAA son ejemplo de que estas administraciones han sido incapaces de combatir los desequilibrios demográficos en 40 años, ni entre las CCAA ni dentro de las propias CCAA. Por ello, 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"*[36]. Consideramos que estas unidades administrativas tienen un tamaño adecuado para compensar el efecto directo en el espacio que puede ser ocupados 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 por diferentes circunstancias no se instalen este tipo de plantas. Además, como unidades administrativas, parecen también las más adecuadas para desarrollar políticas directas para

---

[34] 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

[35] 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.

[36] "Financiación de las Diputaciones, fondos europeos y problemas recientes de aplicación del derecho presupuestario local". IGLESIAS CARIDAD, Marcos y LAGO MONTERO, José María. En "Rural renaissance: acción, promoción y resiliencia", obra colectiva codirigida por Marcos M. Fernando Pablo, José Luis Domínguez Álvarez, 2022, ISBN 9788413907475, pp. 211-240.

Misma apuesta por reforzar el papel de las diputaciones en la Lucha contra el reto demográfico hace 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", ya citada.

combatir los problemas demográficos tanto de las áreas rurales como de las ciudades intermedias que también puedan perder población.

Para dar respuesta eficaz al reto demográfico, se requieren dos elementos interrelacionados: una atribución expresa de competencia y una financiación suficiente.

De la financiación 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 la residente en localidades de menos de 20.000 habitantes. También hemos justificado la necesidad de recuperar el canon sobre 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 LBRL[37].

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. Se propone para ello modificar los artículos 31.2 y 36.1 de la Ley 7/1985, LBRL, añadiendo en cada uno de ellos el párrafo marcado en negrita:

> *Artículo 31.*
>
> *2. Son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular:*
>
> *a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.*
>
> *b) Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.*
>
> ***c) Desarrollar actuaciones específicamente dirigidas a superar los retos demográficos derivados de la pérdida, envejecimiento y concentración de la población en las grandes áreas urbanas***
>
> *Artículo 36.*

[37] 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*".

> *1. Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:*
>
> *(…)*
>
> ***j) El ejercer 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 prestará asistencia técnica especializada a los proyectos desarrollo económico que promuevan las diputaciones provinciales.*

Combatir de manera efectiva la despoblación rural solo puede hacerse con las viejas políticas medievales, desarrolladas con rotundo éxito por los Reyes de León: menos impuestos y más trabajo, entonces, fueros y tierras, sin feudalismo; hoy, bonificaciones en el IRPF e Impuesto de Sociedades y deducciones en las cotizaciones sociales a las personas y empresas afincadas en localidades en retroceso demográfico[38]. Ante la falta de medidas estatales contundentes, las Administraciones locales, directamente 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[39]: 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 e 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 locales.

En la propuesta de modificación normativa que planteamos ponemos el foco en estas dos últimas medidas, pues el asentamiento de la población

---

[38] 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

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

exige primero empleo de calidad, luego servicios públicos. Promover a través de la contratación pública el desarrollo de innovaciones tecnológicas o de otro tipo, es posible a través de la compra pública pre comercial y de la compra públicas de tecnología innovadora. Este sistema promueve, en el ámbito de la legislación de contratos del sector público y con el apoyo económico del CDTI, 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. Pero la iniciativa privada, imprescindible para el desarrollo de la compra pública de innovación, es muy limitada cuando no talmente 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 RSCL[40]. Utilizado este procedimiento «acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida» durante décadas casi exclusivamente para la externalización de la gestión de servicios públicos, la municipalización o provincialización es también el procedimiento a seguir para ejercer actividades económicas de mercado por parte de una Administración pública. La creación de empresas total o parcialmente públicas es en la mayoría de pueblos la única vía para que se implantes industrias que generen empleo. La posibilidad de ejercer iniciativa pública económica por parte de las EELL, se prevé ya en el aún vigente Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, con un reconocimiento amplio, para impulsar una iniciativa económica que puede recaer, cuando lo sea en régimen de libre concurrencia, sobre *"cualquier tipo de actividad que sea de utilidad pública y se preste dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes*". No existe limitación de objeto para esta iniciativa pública empresarial, por lo que no requiere la autorización competencial de las CCAA 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. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida, habrá de justificarse que la iniciativa no genera

[40] 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; Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de Cataluña D. 179/1995 de 13 de junio; Ley 8/2010 de Régimen Local de la comunidad Valenciana (artículo 197).

riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

Ambos tipos de actividad, la CPI y el ejercicio de actividades económicas, supone la tramitación de un complejo expediente y unos estrictos estudios económicos, con análisis de mercado, que exceden de las capacidades del personal de las EELL, 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 LCSP[41]), se propone que el Estado porga a disposición de las Diputaciones locales un servicio de asistencia técnica, jurídica y económico que respalde las iniciativas empresariales en las que se pretenda implicar.

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

VI. CONCLUSIONES

El sistema de financiación de las Diputaciones diseñado en la ley Reguladora de las Haciendas locales del año 1988 y actualizado en el año 2004, no guarda relación con las competencias efectivas de estas Entidades locales. Es un sistema contrario a los principios básicos de solidaridad y cohesión territorial, que beneficia a las provincias con mayor población y actividad económica, en perjuicio de aquellas que tienen más necesidades y competencias. Las provincias y municipios que pierden población y tienen menos actividad económica, reciben cada vez menos ingresos para mantener sus servicios obligatorios y tratar de desarrollar nuevas actividades. Recuperar el canon sobre la producción de energía eléctrica, suprimido en 1985 es una medida de justicia distributiva y solidaridad interterritorial. Las provincias con menor nivel de desarrollo económico y menos población sacrifican su territorio con grandes instalaciones energéticas, para abastecer la demanda de las más industrializadas y pobladas. La supresión de este impuesto redujo

[41] 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.

en algunos casos los ingresos de las Diputaciones a la mitad. El colmo de ese 'saqueo' a las provincias menos desarrolladas, se produjo en el año 2022 (ley 52/2022), cuando 3.195,60 millones de euros procedentes de la participación extraordinaria compensatoria por la supresión del canon energético, se repartió un 70% en función de la población total de las provincias y sólo un 2,5% en función a la producción energética de cada una.

La aparente "buena salud" financiera de la mayoría de las Haciendas locales en absoluto se debe a que las EELL tengan recursos de sobra para cubrir sus necesidades, sino a las limitaciones impuestas para afrontar inversiones: limitaciones competenciales, de contratación de personal y de gastos. Las CCAA siguen imponiendo a las Diputaciones la financiación de sus competencias, por ejemplo, en materia asistencial y la normativa estatal imponiendo nuevos servicios sin mayores ingresos (como los servicios de prevención y extinción de incendios). Todo ello coarta las posibilidades de las Diputaciones para desarrollar políticas activas frente al reto demográfico, problema para cuya superación se han demostrado ineficaces tanto el Estado como las Comunidades Autónomas. Ni las leyes que han dictado ambos niveles legislativos, ni la gestión de los fondos comunitarios y propios disponibles para el desarrollo local sostenible, han frenado el abandono de los pueblos y la pérdida de población de las ciudades intermedias. Las Diputaciones provinciales, más próximas al territorio y conocedora de las potencialidades de sus comarcas, pueden fomentar la iniciativa empresarial privada y sustituirla allí donde el intra emprendimiento no exista.

Por ello nos parece necesaria una modificación normativa en el campo competencial y de financiación de las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares:

a. Atribuir a las Diputaciones provinciales competencias expresas en mataría de lucha contra el reto demográfico, y apoyo técnico directo del Estado para el desarrollo de actuaciones directas de promoción socioeconómica, como el ejercicio de actividades económicas y compra pública de innovación.
b. Modificar el sistema de financiación, recuperando el canon energético tal fue concebido en 1981 y modificando los criterios de reparto de la participación en los ingresos del Estado y Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta las competencias efectivas y las necesidades de los territorios y descartando el parámetro de la población total de las provincias.

BIBLIOGRAFÍA

CARBAJO NOGAL, Carlos.: *Los recursos de las Diputaciones provinciales,* Dykinson, Madrid, 2024.

DE LA FUENTE MORENO, Ángel: "Financiación autonómica y local", enero de 2024, publicado por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, FEDEA, e IAE-CSIC.

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" en *Políticas Públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico,* publicado en la *Revista de la Fundación Democracia y Gobierno Local,* Serie Claves del Gobierno Local, Núm. 42, de junio de 2024.

HURTADO LÓPEZ, Gabriel, en Blog Fiscal https://blogfiscal.cronicatributaria.ief.es/tag/entidades-locales/

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, José Luis Domínguez Álvarez, 2022.

LUIS SANTAMARÍA, Gloria, DELGADO FERNÁNDEZ, José Luis y MARTÍNEZ FERNANDEZ, José Manuel: "Pequeños municipios y Diputaciones Provinciales. El desarrollo económico local", *Revista de Estudios Locales,* Núm. 255, octubre 2022.

PIMENTEL SILES, Manuel en el blog de Espulico. 13 de febrero de 2019, https://www.administracionpublica.com/el-impacable-declive-de-las-ciudades-medias-una-maldicion-sin-remedio

SALINAS, Paula; VILALTA, Maite y A. TABERNER, Pere. "Propuestas de reforma del sistema de financiación local revisión de la literatura", Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021.