

# **LA NECESARIA REFORMA DE LA FINANACI3N Y COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES PARA HACER FRENTE AL DESPOBLAMIENTO RURAL**

Sumario.

- I. INTRUDUCCI3N. NOTAS SOBRE EL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIACI3N DE LAS ENTIDADES LOCALES**
- II. EL FRACASO DE LAS POL3TICAS P3BLICAS FRENTE AL DEPOBLAMIENTO RURAL**
- III. PROPUESTA PARA UNA MODIFICACI3N DE LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES PARA COMBATIR EL RETO DEMOGR3FICO Y DEL R3GIMEN DE ELECCI3N DE LOS DIPUTADOS PROVINCIALES.**
- IV. DEMANDA DE MEJORA DE LA FINANACI3N DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES**
  - 1. La necesaria modificaci3n del sistema de participaci3n de las Diputaciones en los ingresos del Estado**
  - 2. El “canon energ3tico” como mecanismo eficaz de retorno al territorio de los beneficios de las energ3as renovables**

Resumen

El despoblamiento rural y de las ciudades intermedias es en buena parte fruto de pol3ticas p3blicas que han llevado y siguen llevando la concentraci3n de la poblaci3n en determinadas 3reas urbanas: centralizaci3n del poder; inversiones p3blicas; presi3n de la inspecci3n fiscal; incentivos p3blicos no reorientadores de las inversiones privadas; etc. Las leyes estatal y auton3micas sobre desarrollo rural sostenible y las pol3ticas de la UE (PAC y fondos LEADER) y nacionales (Plan 130 «Plan de 130 medidas frente al reto demogr3fico») no han logrado frenar siquiera m3nimamente el 3xodo rural:

Las Diputaciones provinciales, m3s pr3ximas al territorio pueden jugar un papel relevante en la lucha contra el despoblamiento rural, por su mayor proximidad al mundo rural y su 3mbito competencial espec3fico de atenci3n a los municipios de menos de 20.000 habitantes.

Para facilitar el desarrollo de pol3ticas provinciales para tratar de revertir el despoblamiento rural, es necesario contemplar en la LBRL entre las competencias de las Diputaciones, pol3ticas frente al reto demogr3fico y limitar la elecci3n de los diputados provinciales entre y por los concejales de los municipios de poblaci3n inferior a 20.000 habitantes.

Adem3s, es una necesidad inaplazable actualizar el sistema de financiaci3n local para garantizar que todos los ciudadanos reciben servicios equiparables en todo

el Estado, y puedan las administraciones locales desarrollar nuevas acciones capaces de superar el 'reto demográfico'. Esta reforma resulta imprescindible para garantizar el verdadero cumplimiento de los principios de solidaridad y cohesión territorial.

Los recursos tributarios de las haciendas locales dependen principalmente de la población residente en el municipio o provincia y su capacidad económica, lo que beneficia a las provincias con más habitantes y empresas, en detrimento de las menos pobladas e industrializadas, que se han convertido en meras proveedoras de recursos materiales y humanos de las regiones ricas. Se debe modificar el régimen de participación en los tributos e ingresos del Estado, introduciendo factores correctores de la población y la riqueza local con consideraciones como las competencias que han de ejercer y necesidades reales que afrontar. Aspectos como el despoblamiento rural y de las ciudades intermedias, el envejecimiento y dispersión de la población; la extensión geográfica y la orografía; las competencias impropias que prestan las entidades locales, son aspectos que deben tenerse en especialmente en cuenta. Recuperar el extinto canon por la producción de energía eléctrica, es también una de las vías para contribuir a superar el enorme desequilibrio económico del país y hacer efectivo el teórico aforismo del "retorno al territorio de los beneficios de las energías renovables".

Es también imprescindible, revisar la aplicación de la regla de gasto y permitir el uso del remanente positivo de tesorería en los términos previstos en la Ley Reguladora de Haciendas Locales, con el objetivo de mejorar los servicios públicos que se prestan, así como flexibilizar las consecuencias de los déficits no estructurales en las cuentas, al menos para aquellas EELL que no tiene deuda

.....

## **INTRODUCCIÓN. NOTAS SOBRE EL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES**

La modificación del modelo de financiación local es la asignatura pendiente de la Hacienda pública española, siempre pospuesta por el problema político de la financiación autonómica.

El régimen de financiación local 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 (TRLHL en lo sucesivo), si bien el sistema no fue alterado sustancialmente con relación al que estableció esa ley en 1988. Es un sistema muy complejo incomprensible la mayoría de políticos locales y hasta para los funcionarios de las Entidades locales y, por supuesto, para el ciudadano medio. Es además un modelo netamente insuficiente para que las provincias y municipios con menor población y nivel de rentas puedan desarrollar políticas de reactivación socioeconómica en la España rural. El superávit que presentan las cuentas de la mayoría de EELL no es de suficiencia financiera de las haciendas locales, sino de las limitaciones al gasto impuestas por el legislador estatal.

El 10 de febrero de 2017, el Consejo de Ministros 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*. El trabajo de esta comisión, integrada por cinco expertos 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<sup>1</sup>.

El Consejo Municipalista de Andalucía de la Federación de Municipios y Provincias de Andalucía, aprobó el de 10 de junio de 2025 una Resolución que, bajo el título de “Documento Propuesta de Reforma del Sistema de Financiación Local de las EE.LL. de Andalucía”, exige impulsar la reforma del sistema de Financiación Local conjuntamente y en paralelo con la reforma de la financiación autonómica, con propuestas concretas. Plantea también revisar el uso del remanente y superávit municipal, para permitir su aplicación plena sin cómputo en la regla de gasto y con mayor flexibilidad financiera. La Federación española de municipios y provincias debatió el 20 de noviembre de 2025 la necesidad de modificar el sistema de financiación local y 28 de abril de 2026 solicitó al Gobierno revisar las entregas a cuenta de la participación en los ingresos del Estado y de permitir inversiones financieramente sostenibles a partir de 2026. La Federación de Municipios y Provincias de Castilla y León aprobó el 14 de mayo de 2026 una moción para reclamar al Estado una reforma del sistema de financiación local que garantice su suficiencia financiera.

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 capaces 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.

Es también imprescindible, revisar la aplicación de la regla de gasto y permitir el uso del remanente positivo de tesorería en los términos previstos en la Ley Reguladora de Haciendas Locales, con el objetivo de mejorar los mejorar los servicios públicos que se prestan, así como flexibilizar las consecuencias de los déficit no estructurales en las cuentas, al menos para aquellas EELL que no tiene deuda.

### **Planteamos que COSITAL se sume a esta demanda de modificación del sistema de financiación de las haciendas locales**

---

<sup>1</sup> 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.

## II. EL FRACASO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO EN EL MUNDO RURAL

El **50% de los cuales está en riesgo de desaparecer en las próximas décadas**, según recoge el plan del Gobierno «130 Medidas frente al Reto Demográfico», pues 4.995 municipios tienen menos de 1000 habitantes y una pirámide de población invertida con una natalidad mínima<sup>2</sup>.

El despoblamiento rural, uno de los problemas acogido bajo el eufemismo de “reto demográfico”, empezó a acentuarse en nuestro país con las desamortizaciones del siglo XIX, el desarrollismo de los años 60 del siglo pasado, la cada vez menor demanda de mano en el sector primario y a la tendencia urbanita de una sociedad que demanda un ocio con menos oferta en los pueblos y pequeñas ciudades. Pero las políticas públicas de todos los Gobiernos han favorecido la concentración de empresas en determinadas ciudades y territorios: el 90% de las inversiones del Instituto Nacional del Industria se realizaron en Madrid, Cataluña y el País Vasco durante la dictadura; la Constitución de 1978 favorece a las dos comunidades forales, que cuentan con una financiación pública que duplica la media nacional<sup>3</sup>, acrecentado por los pactos de poder de los partidos nacionalistas, fenómeno que también ha beneficiado las inversiones públicas en Cataluña; y la atracción de empresas por las ciudades donde se asienta el poder político, muy especialmente en Madrid, aunque también en las capitales de las Comunidades Autónomas. Y se siguen adoptando o mantenimiento decisiones políticas públicas que contribuyen de manera directa a esa concentración de la población en inversiones en determinadas regiones y áreas urbanas y al vaciamiento de otras: la diferente presión de la inspección fiscal de la AEAT; el injusto sistema de financiación local; el desequilibrado reparto de la producción y consumo de energía eléctrica; la Ley de empresas emergentes; etc.

Esas políticas públicas favorecen claramente los grandes polos industriales del país y las tímidas medidas políticas no frenan el despoblamiento rural y la crisis de las ciudades intermedias.

---

<sup>2</sup>[https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/images/es/plan\\_recuperacion\\_130\\_medidas\\_tc\\_m30-528327.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/images/es/plan_recuperacion_130_medidas_tc_m30-528327.pdf)

La inmensa mayoría de esas casi cinco mil localidades sufren el continuo envejecimiento de su censo demográfico y un mínimo o nulo relevo generacional, con escasas o nulas cifras de natalidad. <https://www.femp.es/comunicacion/noticias/la-mitad-de-los-municipios-espanoles-estan-en-riesgo-de-extincion>

<sup>3</sup> En 2022, el País Vasco contaba con una financiación por habitante de 6.613 euros, casi el doble que la media de las quince comunidades de régimen común, según recogen FERNÁNDEZ-VILLAVERDE J. y DE LA TORRE DÍAZ, F. el libro “*La factura del cupo catalán. Privilegios territoriales frente a ciudadanía*”. Edit. La esfera de los libros, S.L., Madrid 2025, ISBN: 978-84-1094-060-4. De la Torre afirma que «*La magia foral nos conduce a un privilegio territorial de una cuantía brutal que todos los años va en aumento*».

En 1960, la población que vivía en municipios de menos de 5.000 habitantes era del 43,43%; en 2007, el medio rural en España, que supone el 90% del territorio solo albergaba al 20% de la, según recogía la exposición de motivos de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

La Ley de desarrollo rural sostenible tiene entre cuyos objetivos está revertir esa situación, “mantener y mejorar el nivel de población del medio rural” (art. 2.b). Muchas Comunidades Autónomas han aprobado leyes con el mismo objetivo<sup>4</sup>. En el año 2017 el Gobierno Central creó el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y se aprobó la «ESTRATEGIA NACIONAL FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO (2019-2024)». Y en 2020 se creó el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, con una Secretaría General para el Reto Demográfico. En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el Gobierno aprobó en 2021, el «Plan de 130 medidas frente al reto demográfico», n paquete de actuaciones con el objetivo de combatir la despoblación, reducir las brechas territoriales y garantizar la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional<sup>5</sup>. En 2025 el Gobierno realizó una consulta pública previa para la nueva «ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA EQUIDAD TERRITORIAL Y EL RETO DEMOGRÁFICO 2030», estrategia en fase de elaboración al cerrar este trabajo.

Los resultados de todas estas leyes y políticas y de las de la UE (en especial la Política Agraria Común y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, con el programa LEADER, gestionado por los Grupos de Acción Local), no estén revertiendo ni siquiera frenando el despoblamiento rural: según los datos INI, en el año 2024 un 15,5% de población residía en el medio rural (7.521.475 de una población total de España de 48.587.813 de personas<sup>6</sup>); es decir, un 4,5% menos

---

<sup>4</sup> La Comunidad de Madrid ha desarrollado un Plan de Reequilibrio Territorial y Lucha contra la Despoblación (2025). Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia; 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 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 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 (del Principado de Asturias); Ley 4/2024, de 9 de mayo, de medidas tributarias, financieras y administrativas de Castilla y León, entre sus objetivos, dice que pretende hacer frente al reto demográfico, dando una especial importancia al mundo rural y a sus oportunidades de desarrollo. Acuerdo de 25 de junio de 2025, del Consejo de Gobierno (de la Comunidad de Madrid), por el que se aprueba el Plan 2025 de Reequilibrio Territorial y Lucha contra la Despoblación.

En Castilla y León, la comunidad más afectada por el despoblamiento rural y de las ciudades intermedias, en especial la Región leonesa, no ha conseguido aprobar el Proyecto de La Ley de Dinamización y Desarrollo Rural de Castilla y León.

<sup>5</sup> El Plan afirmaba que destinaría 13.419 millones de euros para la “España vaciada”. La realidad parece haber sido otra: el Tribunal de Cuentas considera que el Plan no concretó intervenciones directas destinadas a combatir la despoblación, sino que el 66% del plan “es una suma de actuaciones genéricas” de apoyo al medio rural y una recopilación de actuaciones ya existentes en distintos ministerios, agrupadas bajo el paraguas del reto demográfico, con “muy pocas de las medidas iniciales fueron diseñadas específicamente para cumplir los objetivos del reto demográfico”

<sup>6</sup> La población de España a 1 de enero de 2026 alcanzó un máximo histórico de 49.570.725 habitantes. Hace 50 años, en 1974 era 35,3 millones, un crecimiento del 37,4%. 4 CCAA

de población en los pueblos que reflejaba la Ley de 2007 de desarrollo sostenible del medio rural.

Hay además datos oficiales tremendamente llamativos de la capacidad de actuación de las Comunidades Autónomas. La Comunidad de Madrid invirtió en los ejercicios 2021-2022, 527 millones en políticas de reto demográfico, en una sola provincia, más del quíntuple que cada Castilla y León en cada una de sus provincias (922 millones en total), y más que Castilla La Mancha (518), Aragón (435M€) o Extremadura (467M€). Evidentemente, **no es que la Comunidad de Madrid tenga más problemas de despoblamiento rural que las demás comunidades del interior del país, sino que cuenta con mucho más dinero**, fruto de un sistema de financiación autonómico y local que beneficia a los territorios más poblados, con mayor nivel de renta y mayor número de empresas, en perjuicio de las Comunidades, provincias y municipios “pobres”, acentuando esa brecha en luchar de buscar una verdadera cohesión y solidaridad territorial.

Los datos de población y la **desigualdad territorial ente las áreas rurales y urbanas** reflejan el **fracaso de un nuevo modelo de país** que pretende estar alineado con la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>7</sup>.

El hecho de que todas las Comunidades Autónomas sufran en mayor o menor medida problemas de despoblamiento rural, demuestra que estas administraciones no han sido capaces de hacer frente de manera efectiva a este problema. Pese a que han sido las CCAA las que han gestionado buena parte de los fondos comunitarios de desarrollo rural por las CCAA, no han sido capaces de combatir los desequilibrios demográficos en 40 años, ni entre las CCAA ni dentro de las propias CCAA.

La necesidad de **desarrollo territorial policéntrico**, con el objetivo de promover el impulso de las pequeñas y medianas ciudades, así como de los territorios rurales, **requiere tanto de unas medidas mucho más directas para atajar y revertir el despoblamiento rural, como dar un mayor peso a las entidades locales.**

Son necesarias políticas de **incentivos fiscales directos** a la población y a las empresas radicadas en pequeñas localidades que hagan económicamente atractivos vivir y crear y mantener empresas en el mundo rural<sup>8</sup>. La intervención

---

concentran el 60% de la población. Madrid y su área metropolitana el 15% de la población del país (7,3 millones)

<https://www.mapa.gob.es/en/dam/jcr:e4eeb732-aa4d-43af-ad55-2d722c7b7960/Resumen%201.1.pdf>

<sup>7</sup> [https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/derechos-sociales/AGENDA\\_2030\\_EDSR.pdf](https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/derechos-sociales/AGENDA_2030_EDSR.pdf)

<sup>8</sup> Debe utilizarse para las ventajas fiscales y sociales el ámbito de los pueblos, localidades, y no el de municipios, dado que muchos agrupan entidades locales menores casi deshabitadas, pero que la cifra poblacional del conjunto del municipio ofrece una imagen distorsionada. Un ejemplo claro en Ponferrada, en León, un municipio con algo más de 63.000 habitantes, con 37 pedanías de las que solo 8 pasan de los 1.000 habitantes, con apenas 3 habitantes (Palacios de Compludo) o totalmente deshabitados (Santa Lucía de Valdeusa) alejadas hasta 24 kilómetros y 40 minutos de viaje en coche.

más directa de las entidades locales pasa por crear **estructuras funcionariales formadas en políticas frente al despoblamiento y en especial en la captación y gestión de fondos europeos<sup>9</sup>, y un protagonismo directo, con competencias y recursos específicos, de las Diputaciones Provinciales**, atribuyendo a éstas competencia más expresa que la prevista en los artículos 31.2 y 36.1.d) de la LBRL y una financiación específica y suficiente para adoptar medidas dirigidas directamente a la creación de nuevo tejido empresarial, a la creación de empleo estable y de calidad en el mundo rural<sup>10</sup>.

## **II. PROPUESTA PARA UNA MODIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES PARA COMBATIR EL RETO DEMOGRÁFICO Y DEL RÉGIMEN DE ELECCIÓN DE LOS DIPUTADOS PROVINCIALES**

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), define en su artículo 31 establece entre los fines propios de las provincias “*garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social*”. El artículo 36.1.d) de la misma Ley recoge entre las competencias propias de las Diputaciones “*La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, ...*”. Aunque esa competencia de las Diputaciones podría amparar políticas frente al despoblamiento y otros retos demográficos como el envejecimiento de la población, la escasísima natalidad, la carencia de servicios bancarios, etc., la falta de una competencia expresa está haciendo que se cuestione la competencia de las Diputaciones en políticas de este tipo por algunos interventores.

Para reforzar la capacidad de actuación de las Diputaciones en políticas frente al despoblamiento o el reto demográfico, entendemos que hay tres aspectos en la regulación básica que permitiría a estas entidades intervenir con mayor capacidad en la lucha contra el despoblamiento rural:

### **A. Atribuir a las Diputaciones provinciales competencias expresas en materia de lucha contra el reto demográfico, y apoyo técnico cualificado del Estado para el desarrollo de actuaciones directas de promoción socioeconómica, como la captación y gestión de fondos**

---

<sup>9</sup> El éxito en la gestión de fondos comunitarios y ayudas nacionales de municipios como A Veiga, en Ourense o manzanal de Arriba, en Zamora, deben animar a tomar buena nota de cómo han conseguido frenar el despoblamiento.

<sup>10</sup> “*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*”, mantienen IGLESIAS CARIDAD, M. y LAGO MONTERO, J. M., en «*Financiación de las Diputaciones, fondos europeos y problemas recientes de aplicación del derecho presupuestario local*”. “*Rural Renaissance: acción, promoción y resiliencia*», obra colectiva codirigida por Fernando Pablo, M. M., Domínguez Álvarez, J. L. 2022, ISBN 9788413907475, págs. 211-240.

Europeos, el ejercicio de actividades económicas y compra pública de innovación.

**B. Modificar el sistema de financiación local**, redefiniendo 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 y estableciendo de nuevo una participación en los impuestos que se generan por la producción de energía eléctrica.

**C. Modificar la elección de los Diputados provinciales.** Los diputados provinciales deber ser elegidos sólo por los municipios de menos de 20.000 habitantes, que es a los que han de prestar su asistencia económica, financiera y técnica y desplegar sus competencias. Otra cuestión que quizá tenga más rechazo político es establecer una elección directa de los diputados provinciales, fruto de una campaña electoral propia y un programa dirigido a atender las necesidades globales de cada provincia.

#### A. MODIFICACIÓN DEL MARCO COMPETENCIAL DE LAS DIPUTACIONES

Las políticas públicas desplegadas por la Unión Europea, el Estado y las Comunidades Autónomas para afrontar los problemas demográficos derivadas del despoblamiento rural, no han resultado eficientes y la sangría demográfica de los pequeños y medianos municipios no se ha frenado ni siquiera con la llegada de población extranjera.

Las Diputaciones provinciales, más próximas al territorio y mejor conocedoras de las potencialidades de sus comarcas, pueden llevar a cabo políticas más efectivas frente a los problemas derivados de la despoblación rural, fomentar la iniciativa empresarial privada, e incluso complementarla allí donde el intra emprendimiento no exista o sea insuficiente.

Para facilitararlo, resulta conveniente modificar las competencias de las Diputaciones provinciales, para evitar que alguna medida con esa finalidad, puede chocar con limitaciones competenciales que puedan advertir los funcionarios provinciales. Se propone con este objetivo modificar los siguientes preceptos de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en negrita el texto que se propone añadir):

- Artículo 31.2. Precisar como fin específico de las provincias garantizar la equiparación de servicios de pueblos y ciudades y la actuación específica ante los problemas demográficos:
  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, con el objetivo de asegurar la equiparación de los servicios que reciben los habitantes*

**de las zonas rurales con los que disfrutaban los ciudadanos de las urbanas.**

*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. Precisar el ámbito de actuación de las Diputaciones en los municipios de menos de 20.000 habitantes y recordar aquí la competencia específica en el ejercicio de actividades económicas y otras acciones de promoción empresarial. Para ello se requiere un apoyo de la administración del Estado y/o comunidad Autónoma, al igual que se analiza en informa la viabilidad y el equilibrio económico de las concesiones

*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 en los municipios de población inferior a 20.000 habitantes y, en todo caso, las siguientes:*

(...)

***j) La promoción de la iniciativa privada para el desarrollo de actividades económicas y el ejercicio directo de éstas, 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.***

Esta modificación competencial daría cobertura expresa a las Diputaciones para contribuir a tratar de promover empleo local de calidad en el medio rural: captación y gestión de fondos comunitarios para proyectos de desarrollo sostenible; ayudas directas al emprendimiento local; gestión eficiente del patrimonio local inmobiliario, tanto para generar ingresos como para facilitar el acceso a la vivienda e implantación de empresas, sin despatrimonializar a las entidades locales; gestión de la contratación que facilite la participación de las pymes locales y la innovación empresarial; ejercicio directo o indirecto de actividades económicas por parte de las entidades locales (arts. 128 CE y 86 de la LBRL). Hay ya ejemplos de éxito en este tipo de actividades y servicios, como los cajeros automáticos móviles; comida a domicilio a las personas mayores;

apoyo a la comercialización de productos agroalimentarios locales; comunidades energéticas locales<sup>11</sup>; etc.

## B. MODIFICACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

La modificación del modelo de financiación local es la asignatura pendiente de la Hacienda pública española. El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, articula un sistema de financiación con tributos propios de las EELL y participación en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Este sistema basa esencialmente los ingresos de las EELL en la población de las entidades y la actividad económica que se desarrolla en los mismos, lo hace que los municipios y provincias con más población, nivel de renta y actividad económica, tengan ingresos crecientes mientras que las EELL menos pobladas e industrializadas o pierden recursos o crecen a un ritmo muy inferior.

Es imprescindible modificar el sistema de financiación para los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales cuenten con 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”*<sup>12</sup>. En relación a los recursos de las Diputaciones, se deben, en mi opinión, abordar las cuestiones siguientes:

1. Revisar el mecanismo de participación en los ingresos del Estado y el porcentaje cedido de los impuestos estatales a las Diputaciones.
2. Reimplantar un sistema de compensación directa a las provincias por la producción de energía eléctrica renovable generada en cada una.
3. Modificar el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, que regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales.
4. Dotar de financiación suficiente las competencias que se han atribuido a las Diputaciones sin nuevos recursos, exigencia que impone el artículo 27.1 de la LBRL y para financiar las competencias impropias que ejercen.

---

<sup>11</sup> La LBRL se ha modificado por el del Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo. añadiendo una letra p) al art. 25.2 para reconocer competencia expresa a los municipios en p) Promoción y participación en comunidades ciudadanas de energía y comunidades de energías renovables. Sobre éstas, puede verse la obra colectiva “Comunidades energéticas locales”, obra colectiva dirigida por GALÁN GALÁN, A. y ZAMORA SANTABRÍGIDA, I.; publicada por la Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona 2024, ISBN 978-84.128852-3-1.

<sup>12</sup> DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “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.

Es también imprescindible, revisar la aplicación de la regla de gasto y permitir el uso del remanente positivo de tesorería en los términos previstos en la Ley Reguladora de Haciendas Locales, con el objetivo de mejorar los servicios públicos que se prestan, así como flexibilizar las consecuencias de los déficits no estructurales en las cuentas, al menos para aquellas EELL que no tiene deuda.

Dedicamos más atención a la financiación de las Diputaciones el epígrafe siguiente de este trabajo.

### C. MODIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LOS DIPUTADOS PROVINCIALES.

Las competencias de las Diputaciones se centran en los municipios de población inferior a 20.000 habitantes, por lo que es lógico que la elección de sus cargos sea realizada por los concejales de estos municipios y no en todos los de la provincia. Que las ciudades de más de 20.000 habitantes elijan diputados provinciales, puede interferir en el ejercicio por la Diputaciones de sus competencias.

En algunas provincias, los partidos políticos mayoritarios han renunciado a designar diputados provinciales provenientes de los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes. Para generalizar esa actuación, se debería modificar los artículos 204.1 y 205.1 y 3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, incluyendo la referencia a los municipios de menos de 20.000, que son lo que se tendrán en cuenta para determinar el número de Diputados provinciales y los municipios cuyos concejales tendrán derecho de voto, en el sentido siguiente:

*204.1. El número de Diputados correspondientes a cada Diputación Provincial se determina, según el número de residentes de cada provincia en municipios **de menos de 20.000 habitantes**, conforme al siguiente baremo:*

*205.1. Constituidos todos los Ayuntamientos **de menos de 20.000 habitantes** de la respectiva provincia, la Junta Electoral de Zona procede inmediatamente a formar una relación de todos los partidos políticos, coaliciones, federaciones y de cada una de las agrupaciones de electores que hayan obtenido algún Concejal dentro de cada partido judicial, ordenándolos en orden decreciente al de los votos obtenidos por cada uno de ellos.*

*205. 3. Realizada esta operación la Junta procede a distribuir los puestos que corresponden a los partidos, coaliciones, federaciones y a cada una de las agrupaciones de electores **en los municipios de población inferior a 20.000 habitantes** de cada partido judicial, de acuerdo, mediante la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 163, según el número de votos obtenidos por cada grupo político o cada agrupación de electores.*

### III. PROPUESTA PARA LA MEJORA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

## 1. La necesidad de modificar el sistema de participación de las Diputaciones en los ingresos del Estado

El sistema de financiación de las haciendas locales que regula el TRLHL de 2004, no solo es **“opaco y excesivamente complejo”**<sup>13</sup>, sino insolidario y netamente insuficiente para que las provincias con menores rentas y población puedan impulsar la reactivación socioeconómica del medio rural. Aunque las liquidaciones presupuestarias suelen mostrar una situación de superávit, especialmente en las Diputaciones provinciales, no se debe a una suficiencia financiera real, sino de las limitaciones legales impuestas tras la crisis de 2008: la reducción del sistema competencial; el "techo de gasto" como límite a nuevas inversiones; la restricción a la contratación de personal por la tasa de reposición de efectivos. Dichas medidas han constreñido la capacidad de gestión local, impidiendo la inversión en medidas específicas para afrontar el reto demográfico y la dispersión poblacional.

**El actual sistema de financiación de las Diputaciones pivota principalmente sobre la población total y la actividad económica de las provincias** y no tiene en cuenta las competencias y necesidades reales que han de atender las Diputaciones. Es un **sistema contrario a los principios 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 que pierden población y tienen menos actividad económica. Este sistema debe revisarse para contemplar otros parámetros, como las competencias concretas, incluidas las entidades locales que han de prestar asistencia; la extensión y orografía de las provincias; la dispersión y envejecimiento de la población; la generación de energía eléctrica renovable, por ejemplo.

La **participación de las entidades locales en los tributos del Estado (PIE)**, prevista ya en el artículo 142 de la CE, es el recurso financiero principal de las Diputaciones provinciales, que supone cerca del 66% de los ingresos de éstas (el 21% para los municipios)<sup>14</sup>. 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, y en muchos casos se trata de fondos condicionados, lo que limita la autonomía local y complica su gestión.

El TRLHL establece, esencialmente, dos modelos de participación, actualizándose cada cuatro años las entidades que se incluyen en cada bloque<sup>15</sup>:

- A. Modelo de cesión de impuestos estatales: para provincias e islas, municipios con 75.000 o más habitantes o que son capitales de provincia

---

<sup>13</sup> FUENTE MORENO, de la, Ángel: “Financiación autonómica y local, enero de 2024, publicado por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, FEDEA, e IAE-CSIC.

<sup>14</sup> Datos aportados por HURTADO LÓPEZ, Gabriel, en Blog Fiscal <https://blogfiscal.cronicatributaria.ief.es/tag/entidades-locales/>

<sup>15</sup>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.

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 (no se aplica a las Diputaciones).

El modelo de cesión de impuestos estatales tiene dos componentes:

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 – determinadas bebidas alcohol, tabaco, hidrocarburos-). Se regula en los artículos 135 a 139 del TRLHL. Evidentemente la recaudación es mayor en aquellas provincias donde el nivel de renta, y por lo tanto de gasto, es más alto; al igual que el recargo sobre el IAE es mucho mayor en las provincias más industrializadas<sup>16</sup>.
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) (arts. 140 a 143 TRLHL).

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

Los criterios de reparto de la (PIE) que se establecieron en el apartado cuarto, punto 3º, 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 TRLHL 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<sup>17</sup>, 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.

---

<sup>16</sup> El artículo 134 del TRLHL regula el recargo sobre sobre las cuotas municipales del IAE. 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). Por ello, 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€

<sup>17</sup> 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).

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<sup>18</sup>.

Este sistema es claramente perjudicial para las provincias con menor población y rentas y no tiene en cuenta ni los servicios ni las necesidades derivadas del denominado 'reto demográfico'. Además, supuso un auténtico expolio de recursos de las provincias menos desarrolladas, pues en general son las que producen mayor energía eléctrica, que ese criterio solo tuviera 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).

Una comparación de datos y del resumen de las entregas a cuenta el estado a las diputaciones, permite comprobar las grandes diferencias de fondos que reciben unas diputaciones frente a otras y como las más perjudicadas son las menos pobladas e industrializadas<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Este sistema de reparto contrasta con el que utilizan las CCAA para distribuir la participación local en los tributos autonómicos, como puede verse, por ejemplo, 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

<sup>19</sup> Accesible en <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELs/DatosFinanciacionEL.aspx>

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

<p>MADRID: 1.323.900.000,00€ (<i>estimac.</i>)  Municipios &lt; de 20.000habt.: 142  Red provincial de carreteras: 2.568 km  Superficie provincial: 8.028 km<sup>2</sup>  Habitantes: 7.000.621</p>	<p>CÁCERES: PIE: 174.972.505,55€  Municipios &lt; de 20.000habt.: 221  Red provincial de carreteras: 1.820 km  Superficie provincial: 19.868 km<sup>2</sup>  Habitantes: 415.083</p>
<p>BARCELONA: PIE: 1.109.186.141,10€  Municipios &lt; de 20.000habt.: 251  Red provincial de carreteras: 3.324 km  Superficie provincial: 7.726 km<sup>2</sup>  Habitantes: 5.714.730</p>	<p>BADAJOS: PIE: 211.934.753,57€  Municipios &lt; de 20.000habt.: 160  Red provincial de carreteras: 1.920 km  Superficie provincial: 21.766 km<sup>2</sup>  Habitantes: 665.089</p>
<p>CÁDIZ: PIE: 270.465.828,83€  Municipios &lt; de 20.000habt.: 23  Superficie provincial: 7.436 km<sup>2</sup>  Red provincial de carreteras: 807.03 Km  Habitantes: 1.250.539</p>	<p>LEÓN: PIE: 166.869.649,36€  Municipios &lt;de 20.000habt.: 208 +1.230EELLMM  Red provincial de carreteras: 3.330,00 km  Superficie provincial: 15.581 km<sup>2</sup>  Habitantes: 447.463</p>
<p>VALENCIA: PIE: 710.266.232,13€  Municipios &lt; de 20.000habt.: 236  Red provincial de carreteras: 1.800km  Superficie provincial: 10.842km<sup>2</sup>  Habitantes: 2.656.291</p>	<p>ZAMORA: PIE: 83.474.160,47€  Municipios &lt; de 20.000habt.: 247+14 EELLMM  Red provincial de carreteras: 1.553 km  Superficie provincial: 10.561 km<sup>2</sup>  Habitantes: 167.927</p>
<p>ALICANTE: PIE: 357.143.470,01€  Municipios &lt; de 20.000habt.: 118  Superficie provincial: 5.816 km<sup>2</sup>  Red provincial de carreteras: 934 km  Habitantes: 1.950.357</p>	<p>SALAMANCA: PIE: 104.415.740€  Municipios &lt; de 20.000habt.: 361+19 EELLMM  Red provincial de carreteras: 2.280km  Superficie provincial: 12.349 km<sup>2</sup>  Habitantes: 327.170</p>
<p>MÁLAGA: PIE: 235.544.147€  Municipios &lt; de 20.000habt.: 88  Red provincial de carreteras: 859,58 km  Superficie provincial: 7.308km<sup>2</sup>  Habitantes: 1.751.600</p>	<p>VALLADOLID: PIE: 131.380.232,29€  Municipios &lt; de 20.000habt.: 221+9 EELLMM  Red provincial de carreteras: 1.436,56 km  Superficie provincial: 8.110 km<sup>2</sup>  Habitantes: 521.071</p>
<p>SEVILLA: PIE: 418.053.716,84€  Municipios &lt; de 20.000habt.: 87  Red provincial de carreteras: 1.123,46km  Superficie provincial: 14.036 km<sup>2</sup>  Habitantes: 1.957.210</p>	<p>SORIA: PIE: 54.376.295,72€  Municipios &lt; de 20.000habt.: 182+55 EELLMM  Red provincial de carreteras: 1.900 km  Superficie provincial: 10.306 km<sup>2</sup>  Habitantes: 89.482</p>

Para cumplir adecuadamente con los principios de solidaridad y cohesión territorial, es necesario una revisión en profundidad del sistema que tenga en cuenta 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.

---

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*”.

La propuesta de la Comisión FEMP Estado de 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<sup>20</sup>.
- h. la extensión de la red de carreteras provincial y
- i. los servicios efectivos que prestan las Diputaciones, como el número de parques 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.

Se estima también necesario actualizar el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, que regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, desarrollado por la Orden APU/293/2006, de 31 de enero, estableciendo también esta normativa los criterios, cuantías y condiciones de las aportaciones del Estado a los planes provinciales. Estas aportaciones estatales han ampliarse de forma considerable y vincularse también a parámetros que tengan en cuenta los servicios provinciales que prestan. En el artículo 6.1 del RD 835/2003 se ha de añadir un apartado d), previendo la aportación de al menos el 75% de la inversión en planes de promoción de la actividad económica, pública y privada.

Finalmente, se debe garantizar el cumplimiento del artículo 27.1 de la LBRL y dotar de financiación suficiente las competencias que se han atribuido a las

---

<sup>20</sup> 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.

Diputaciones sin nuevos recursos, como los parques de bomberos provinciales<sup>21</sup> y asumir las Comunidades Autónomas los servicios que legalmente les corresponden y que muchas de facto no han asumido y siguen prestando las Diputaciones, sin recibir compensación suficiente por parte de las CCAA, o bien financiar éstas íntegramente esa “competencias impropias” que están prestando las Diputaciones.

## 2. 2. El “canon energético provincial” como mecanismo eficaz de retorno al territorio de los beneficios 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. Pero 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.**”*

Este texto es perfectamente aplicable a la nueva expansión de sistemas de generación de energía eléctrica solar y eólica que impone la Unión Europea<sup>22</sup>. Está extraído de la exposición de motivos del el Real Decreto 854/1984, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del canon sobre la producción de energía eléctrica, que desarrollaba la Ley 7/1981, de 25 de marzo. Ese canon tenía naturaleza jurídica de impuesto y era un recurso propio de la Hacienda de las provincias, gestionado por el Estado. El importe 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 de la Ley 7/1981), siendo las Corporaciones Provinciales e Insulares y los Ayuntamientos de Ceuta y

---

<sup>21</sup> Servicio atribuido a las Diputaciones por la Ley 27/2013 sin financiación adicional alguna. Un servicio que supone para las Diputaciones unas importantísimas inversiones y un gasto corriente de entre 2 y 4 millones de euros anuales.

<sup>22</sup> 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.

Melilla quienes gestionaban este ingreso. El ingreso debía aplicarse preferentemente en beneficio del desarrollo y mantenimiento de la infraestructura de las zonas directamente afectadas por la implantación de instalaciones de generación eléctrica (art. 7). 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).***

En el actual escenario que busca potenciar la electricidad de origen renovable para aumentar la autonomía energética del UE, y ubicándose las instalaciones de generación es en zonas escasamente pobladas e industrializadas, las razones que llevaron en 1984 a la creación del canon sobre la producción de energía eléctrica en favor de las Diputaciones provinciales se han acentuado<sup>23</sup>.

Se trata con ello de establecer un primer sistema de compensación real, una forma directa de materializar el mantra que se repite en las instituciones comunitarias y nacionales de garantizar un “retorno al territorio de los beneficios de las energías renovables”. Territorios dónde además hay en estos momentos serias dificultades para acceder a las redes de distribución y consumo, no ya con nuevas industrias electro intensivas, sino incluso para desarrollar pequeñas ampliaciones urbanas. Y los planes de mejora de la red de instalaciones de transformación y distribución no se están haciendo pensando en compensar más a estas provincias que a las más pobladas e industrializadas, sino todo lo contrario, pues las inversiones en la red para consumo no parecen orientadas a favorecer futuras demandas en las provincias productoras, ni se plantea que la energía en ellas sea más barata, no solo porque es donde se genera, sino por el menor coste de transporte y pérdida de energía en el mismo<sup>24</sup>. Por eso es

---

<sup>23</sup> El gobierno plantea agilizar y facilitar la implantación de instalaciones de energía renovable y ha lanzado una Consulta pública previa, abierta hasta el 15 de mayo de 2026, para la elaboración del Real Decreto por el que se regulan el procedimiento de designación, los criterios mínimos y el catálogo de medidas de mitigación de las Zonas de Aceleración Renovable, en desarrollo de los artículos 14 a 18 del Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio. <https://www.miteco.gob.es/es/energia/participacion/2026/detalle-participacion-publica-k-819.html>

<sup>24</sup> Puede verse en este problema en estas noticias de la prensa leonesa <https://www.heraldodeleon.es/articulo/leon/falta-potencia-electrica-limita-futuro-frena-sector-construccion-motor-economico-leon/20260121100142069046.html> <https://www.diariodeleon.es/leon/250926/2060961/colapso-abastecimiento-electrico-leon-frena-inversion-nuevas-industrias.html>

La Propuesta de Desarrollo de la Red de Transporte de energía eléctrica se encuentra en fase de probación, tras una consulta pública que concluyó el 16 de diciembre de 2025 <https://www.planificacionelectrica.es/proceso-2025-30>

también necesario reservar espacios en redes para las instalaciones industriales y residenciales en las zonas de generación de energía eléctrica.

Durante la vigencia del 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. 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, equivalente a unos 554 millones de euros en el año 2024. Otras provincias recibieron también cantidades 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. Estos recursos permitieron acometer inversiones muy importantes, desde hospitales provinciales a polígonos industriales, incluso creación de empresas públicas para la promoción empresarial.

El canon fue suprimido por la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido. El nuevo sistema de financiación local que creó la LHL en 1988, no contempló adecuadamente la enorme pérdida de recursos que la supresión de este impuesto suponía para las Diputaciones de las provincias productoras. En 2002, 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 TRLHL estableció que una parte de la participación de las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares y CCAA unipersonales en los tributos del Estado, **se distribuyese 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**. 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 la mayoría de las instalaciones de generación de electricidad.

Actualmente, los ingresos tributarios derivados de la producción de energía eléctrica se los queda el Estado, las CCAA que han creado un impuesto medioambiental propio, y los municipios en los que se ubican las plantas o están domiciliadas las empresas productoras. 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. Los ingresos por la venta o arrendamiento o concesión de los terrenos, igualmente benefician en exclusiva a los propietarios públicos o privados del suelo ocupado por las plantas. Los ingresos locales no llegan a los municipios limítrofes a los que albergan las plantas, que sufren igual los perjuicios por estas instalaciones, sin percibir 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 productores de energía eléctrica<sup>25</sup>. 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<sup>26</sup>.

Así, las instalaciones de generación se implantan en su mayor parte en las zonas rurales de las provincias más afectadas por los problemas demográficos y con menos desarrollo industrial, y el consumo se deriva hacia las provincias más industrializadas y pobladas, donde además está el domicilio fiscal de las empresas que explotan dichas instalaciones, y por lo tanto los impuestos vinculados al mismo. Mientras, los municipios con estas instalaciones y los próximos, pierden otros recursos, sufren daños ambientales en su fauna, flora, acuíferos y caminos y las diputaciones en las carreteras provinciales de acceso a las plantas, por ejemplo. Ello además del coste medioambiental que se generará cuando se agote la vida útil, técnica o económica, de estas instalaciones, que con toda probabilidad llevará a las empresas titulares a la quiebra y quedarán sin retirar los materiales y restaurar los terrenos. Y es que los proyectos de restauración ambiental y las garantías que se exigen para ejecutar esos proyectos en la normativa autonómica ambiental, ya se han demostrado claramente insuficientes, cuando no inejecutables, para la restauración de esas escombreras y minas abandonadas<sup>27</sup>. Y el reciclado de los paneles solares es a día de hoy casi imposible, y cuando se sustituyen molinos

---

<sup>25</sup> Este impuesto, regulado por la Ley 15/2012, fue diseñado para financiar los costes del sistema eléctrico, como el déficit de tarifa, y promover la sostenibilidad medioambiental.

<sup>26</sup> 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](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, selvícolas 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>

<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](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

<sup>27</sup> Se han destinado 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.

**de aero generación por otros de mayor potencia, no se exige retirar toda la enorme base de hormigón que los sujeta, sino solo limar unos 40cm, lo que impide trabajos agrícolas o forestales posteriores<sup>28</sup>.**

Es cuestión de justicia material y distributiva **reimplantar una medida económica directa compensatoria**, un “canon energético” para los territorios que albergan y sufren las grandes instalaciones de generación de energía renovable, en favor de las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consells Insulares. Además, es necesario crear un fondo económico dotado por las empresas generadoras, gestionado por la Unión europea, para la retirada de las instalaciones y restauración de los terrenos cuando se agote la vida útil de las plantas, un “**canon de restauración**”<sup>29</sup>.

**No se plantea crear un nuevo tributo, sino destinar a las Diputaciones provinciales un porcentaje del IVA comunitario y nacional o del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica.** Este nuevo ingreso para las Diputaciones debe tener un carácter finalista: la **financiación de proyectos de desarrollo económico sostenible de las comarcas que albergan las instalaciones**, que permitan asentar población estable en el mundo rural y cubrir otras necesidades derivadas de los problemas demográficos de las zonas rurales.

León, a 14 de mayo de 2026  
José Manuel Martínez Fernández  
Doctor en Derecho. Secretario municipal

---

<sup>28</sup> El partido político VOX presentó en las Cortes de Castilla y León el 22 de noviembre de 2024 una proposición no de Ley reclamando la retirada total de las bases de hormigón.

Según un informe de 2016 de la Agencia Internacional de la Energía Renovable, en 2016, para 2050 los residuos solares podrían sumar 250 millones de toneladas, y separar los componentes del panel fotovoltaicos es prácticamente imposible.

[https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2016/IRENA\\_IEAPVPS\\_End-of-Life\\_Solar\\_PV\\_Panels\\_2016.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2016/IRENA_IEAPVPS_End-of-Life_Solar_PV_Panels_2016.pdf)

<https://www.xataka.com/energia/lado-oscuro-energia-solar-estamos-creando-montana-basura-250-millones-toneladas>

<sup>29</sup> Esta petición ha sido planteada por la asociación independiente «León Propone» a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, petición 0660/2023. La petición fue informada por la Comisión Europea el 18 de diciembre de 2023, y acogida favorablemente por el Comité Europeo de las Regiones el 24 de enero de 2024. La petición sigue abierta a nuevas adhesiones, habiendo recibido la de algunas Diputaciones y de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España. También fue presentada a la Comisión de Peticiones del Senado, donde por unanimidad se acordó el 24 de octubre de 2024 remitir al Ministerio de Hacienda la propuesta de recuperación del canon energético, quien respondió el 5 de diciembre de 2025 al Senado de forma negativa. La evasiva del Ministerio se basa en que “*ocho CCAA tienen establecidos tributos que gravan el impacto ambiental de las actividades de producción, transporte o distribución de energía eléctrica*”; y que “los municipios ingresan el IBI”. Sin embargo, como se ha, el impuesto sobre bienes inmuebles (como el ICIO) solo lo cobra el ayuntamiento donde está enclavada la instalación, pero no los colindantes, que también sufren sus efectos, ni las Diputaciones, titulares de la red de carreteras que da servicio a las plantas. En cuanto al impuesto autonómico, el hecho imponible no es el mismo, pues solo grava efectos ambientales, no los beneficios de la generación eléctrica.