



LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES EN MUNICIPIOS DESPOBLADOS Y LA REVISIÓN DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (*)

Sedeño López, José Francisco

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Málaga (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0100-7568>

josesedeno@uma.es

Recibido: 2 de abril de 2025

Aceptado: 2 de junio de 2025

<https://dx.doi.org/10.47092/CT.25.3.5>

RESUMEN

La Constitución Española consagra un sistema de financiación local basado en tres pilares: los tributos propios, la participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas. En un contexto de lucha contra la despoblación y ante la necesaria revisión y desarrollo de este sistema de transferencias incondicionadas hacia las entidades locales, este trabajo plantea la oportunidad de incluir criterios de reparto de fondos que tengan en cuenta la singularidad de los municipios despoblados, de forma que se garantice la financiación adecuada y suficiente que permita una actividad prestacional pública que atraiga y retenga población.

Palabras clave: despoblación, servicios públicos, sistema de financiación local, PIE, PICA.

(*) Este trabajo se desarrolla en el marco del proyecto “El derecho financiero y tributario ante el reto demográfico: envejecimiento, despoblación y población flotante” (PID2022-139078OB-I00), de la convocatoria 2022 de Proyectos de I+D+I (Generación de Conocimiento y Retos Investigación) de la Agencia Estatal de Investigación, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/FEDER, UE.

THE FINANCING OF LOCAL PUBLIC SERVICES IN DEPOPULATED MUNICIPALITIES AND THE REVIEW OF THE SYSTEM OF LOCAL ENTITIES' PARTICIPATION IN TAXES OF THE STATE AND THE AUTONOMOUS COMMUNITIES

Sedeño López, José Francisco

ABSTRACT

The Spanish Constitution establishes a local financing system based on three pillars: own taxes, participation in the taxes of the State and the autonomous communities. In a context of fight against depopulation and given the necessary review and development of this system of unconditional transfers to local entities, this work raises the opportunity to include criteria for the distribution of funds that take into account the uniqueness of depopulated municipalities, in such a way that adequate and sufficient financing is guaranteed to allow a public benefit activity that attracts and retains population.

Keywords: depopulation, public service, local financing system, PIE, PICA.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. BREVE REFERENCIA A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL GASTO PÚBLICO Y A SU CONEXIÓN CON EL RETO DEMOGRÁFICO. 3. LOS MUNICIPIOS ANTE EL RETO DEMOGRÁFICO: UNA REVISIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL. 3.1. ¿Es el ámbito local adecuado para actuar contra la despoblación? 3.2. ¿Cuentan las entidades locales con suficientes recursos económicos para actuar contra la despoblación? La necesaria revisión de la participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas 3.2.1. *La participación en los “ingresos” del Estado.* 3.2.2. *La participación en los “ingresos” de las comunidades autónomas.* 3.2.3. *Breve referencia a las diputaciones provinciales.* 4. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace ya algún tiempo el Reto Demográfico, y en especial la despoblación de ciertos territorios, ha ocupado un papel principal en la agenda social y política de nuestro país. Desde el ámbito del Derecho financiero y tributario, la doctrina se ha preocupado principalmente de analizar el fenómeno desde la perspectiva del ingreso público, prestando especial atención a la posibilidad de introducir una discriminación fiscal positiva en estos territorios, que favorezca la atracción y retención de población, así como en determinar la adecuación de estas medidas al ordenamiento jurídico vigente (1). En la misma línea, las actuaciones desarrolladas hasta el momento se basan en la aprobación, por parte de los legisladores autonómicos, de deducciones en cuota en los impuestos estatales cedidos con competencias normativas, aunque no existan todavía evidencias empíricas sobre la efectividad de estos incentivos. En este contexto, se plantea la posibilidad de analizar el fenómeno desde la perspectiva del gasto público: en concreto, prestando atención a la financiación de unos servicios públicos de calidad, pues todo parece indicar que su existencia sí que pueden ser un acicate para que un territorio sea capaz de atraer y fijar población (2).

En particular, en este estudio pretendemos poner el acento en las entidades locales. Como es sabido, los ayuntamientos son las entidades más cercanas a la ciudadanía y, por ende, se encuentran en una posición privilegiada para conocer las necesidades de su vecindario. Además, la despoblación es un problema que, aunque sea responsabilidad de todos los niveles de administración, presenta una naturaleza eminentemente local, por lo que este ámbito debe ser considerado a la hora de diseñar e implementar las soluciones que se consideren. En relación con la lucha contra la despoblación, conviene detenerse en analizar si las entidades locales cuentan con las competencias necesarias,

(1) Sobre esta cuestión, nos remitimos a Soto Moya (2024).

(2) En este sentido, *vid.* Lago Montero e Iglesias Caridad (2020: 169) y Navarro García (2023: 66).

y, sobre todo, con la financiación adecuada para garantizar esos servicios públicos a los que nos referíamos anteriormente.

Esta pregunta nos llevará en primer lugar a realizar una reflexión sobre los principios constitucionales del gasto público y su conexión con las actuaciones frente a la despoblación. A continuación, nos centraremos en el actual modelo de financiación local y, en concreto, en la participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas (3). Ambos están consagrados constitucionalmente como recursos económicos fundamentales de las entidades locales, a pesar de lo cual su desarrollo hasta el momento ha sido marginal, especialmente en relación con los tributos autonómicos. Por este motivo, en no pocas ocasiones se ha reclamado su revisión, exigiendo al Estado y a las comunidades autónomas que contribuyan a que las entidades locales alcancen la suficiencia financiera que exige el texto constitucional.

Los modelos de financiación autonómica y local requieren de una estrecha coordinación entre ellos y no pueden considerarse materias desconectadas entre sí (Zornoza Pérez, 2008: 46), por lo que, si finalmente llega a producirse la modificación de la Hacienda autonómica, tal y como se viene repitiendo en los últimos tiempos, debería prestar también atención a las Haciendas locales y ajustar el sistema al modelo previsto constitucionalmente. En el ámbito de la participación en los ingresos del Estado, también existe margen para introducir mejoras que corrijan las actuales inequidades del modelo. Al hilo de esta revisión, creemos que es posible introducir criterios de reparto que tengan en cuenta las particularidades de los municipios despoblados. Y es que ambos mecanismos tienen potencial para convertirse en instrumentos eficaces frente a la despoblación, que aseguren una financiación suficiente y adecuada para todos los municipios, incluidos aquellos que cuentan con un menor número de habitantes, con la que puedan garantizarse unos servicios públicos de calidad.

2. BREVE REFERENCIA A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL GASTO PÚBLICO Y A SU CONEXIÓN CON EL RETO DEMOGRÁFICO

Tradicionalmente, la atención doctrinal a las cuestiones relacionadas con el gasto público se ha centrado en el ciclo presupuestario, siendo escasas las ocasiones en las que se ha planteado la legitimidad de un determinado gasto, probablemente por entender que se trata de una cuestión esencialmente política, en tanto que: «si la decisión del gasto público la adopta el órgano soberano o los mandatarios del pueblo, y éstos son esencialmente políticos, la decisión del gasto será una decisión política». No obstante, coincidimos con Orón Moratal (1995: 16), quien planteaba el error existente en este silogismo, en la medida en que el carácter político de un gasto no es su único elemento legitimador, sino que debe atenderse a otros elementos jurídicos. Y no exclusivamente a elementos formales (procedimentales), sino también al respeto de una serie de criterios de justicia,

(3) La participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas podría considerarse un instrumento a caballo entre el ingreso y el gasto público, pues para el Estado y las comunidades constituirá un desembolso, pero para las entidades locales es una vía para allegar recursos económicos.

los cuáles deben buscarse en el texto constitucional. Aunque estas palabras cuenten con 30 años, estos argumentos son plenamente aplicables en la actualidad en tanto que se mantiene la vigencia del ordenamiento constitucional (Orón Moratal, 1995: 20).

A falta de una “Ley General del Gasto Público” que defina esos principios esenciales (Sánchez Galiana, 2015: 185), debemos guiarnos por el principio de legalidad financiera (artículo 133.4 CE) y, especialmente, por el principio de justicia material en el gasto público (artículo 31.2 CE), que como señaló Escribano López (1981: 325), no puede dejarse en manos de decisiones políticas coyunturales, sino que debería ser definido con un carácter más o menos estable.

¿Cómo se puede definir entonces un gasto como justo? En la actualidad, no existe consenso sobre la interpretación del principio de justicia en el gasto público, aunque sí en la urgencia de avanzar en su aplicación (García Calvente, 2023). Tampoco el Tribunal Constitucional (TC) se ha pronunciado exactamente sobre el artículo 31.2 CE, pues, aunque en algunas ocasiones se haya aludido a los principios contenidos en este precepto, no puede afirmarse que exista una jurisprudencia sobre su contenido (Aguallo Avilés y Bueno Gallardo, 2019) (4). A pesar de ello, la doctrina ha esbozado algunas ideas que pueden servir para delimitar sus aristas.

Como es sabido, la justicia en el gasto público se concreta en dos principios: la asignación equitativa del gasto público y la programación y ejecución basada en criterios de eficiencia y economía. No obstante, se ha planteado que el verdadero principio de justicia material en el gasto público se refiere a la asignación equitativa de recursos públicos, en la medida en que la eficiencia y la economía actúan como criterios al servicio de la consecución del primero, hasta el punto de que, en un supuesto de colisión, debería prevalecer la equidad frente a la eficiencia y la economía (Sánchez Galiana, 2015: 162). Partiendo de esta premisa, cabría plantearse si la insuficiente prestación de servicios públicos en ciertas partes de nuestro territorio atendiendo exclusivamente a criterios de racionalización económica podría ser considerado una vulneración del principio de justicia en el gasto, pues ello implicaría subordinar la equidad a criterios de eficiencia y economía. En esta línea, Escribano López (1981: 327) señaló que de esa racionalización se derivaría una suerte de principio de austeridad en la actividad financiera pública, que podría ser controlado y dar lugar a la exigencia de responsabilidad a la administración.

Por otro lado, también podríamos considerar contrario al principio de justicia en el gasto público el incumplimiento de la prestación de servicios básicos relacionados con la dignidad humana, en especial, los contenidos en los Capítulos II y III del Título I de la Carta Magna. Sobre todo, si tenemos en cuenta que la asignación equitativa trata de posibilitar que la ciudadanía pueda acceder a una serie de servicios básicos provistos por el Estado (Escribano López, 1981: 327). Por tanto, vinculando esta idea al fenómeno

(4) A diferencia de lo que sí ha sucedido con los principios del artículo 31.1 CE. Este desequilibrio entre la atención prestada a los principios básicos de los tributos y por otra a gastos públicos ha sido criticada en reiteradas ocasiones por la propia doctrina. Por todas, *vid.* Lasarte Álvarez (2023).

Para un análisis de los escasos pronunciamientos del TC relacionados con la justicia en el gasto público, nos remitimos a Macho Pérez (2021: 564 y ss.).

de la despoblación, la utilización del gasto público es una herramienta para asegurar que todos los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia, puedan acceder a unos servicios públicos básicos es una vía de procurar la asignación equitativa de los recursos públicos (Ramos Prieto, 2023: 87). Si no se garantizan una satisfacción mínima de las necesidades públicas, difícilmente podrán entenderse cumplidas las exigencias derivadas de la asignación equitativa (Casado Ollero, 1998: 285 y 286).

No se puede identificar igualdad con equidad, por lo que una asignación equitativa que diera cumplimiento al principio de justicia debería atender a las circunstancias sociales, políticas y económicas de cada momento, garantizando a la ciudadanía unos servicios mínimos. Como se observa, esta reflexión es plenamente aplicable al fenómeno de la despoblación, a su relación con la actividad prestacional de la administración y, especialmente, a la financiación de esos servicios públicos. Así, consideramos que una distribución desigual del gasto público no solo no conculca el artículo 31.2 CE, sino que es necesaria para alcanzar una efectiva asignación equitativa. O, dicho de otro modo: podríamos incluso plantearnos si una distribución del gasto que no tuviera en cuenta las particularidades de cada territorio es una distribución injusta.

Lo que sí parece estar claro es que el principio de justicia tributaria en el gasto público actúa como un elemento informador, un mandato al legislador, sin que genere un verdadero derecho subjetivo que permita al ciudadano acudir a la vía jurisdiccional en caso de incumplimiento (Sánchez Galiana, 2015: 172) (5). Este “principio de tendencia”, como lo denominó Escribano López (1981: 331), es variable, en la medida en que la distribución equitativa de los recursos públicos no puede ser concebida de manera estática, y ha de considerarse como el punto de partida para que una determinada decisión de gasto se adecúe al diseño constitucional: así, de la misma manera que los índices para la determinación de la capacidad económica varían en cada momento histórico (Martín Delgado, 1979), las necesidades de gasto público también evolucionan. Y en el contexto actual, en el que muchos territorios se encuentran en una situación muy delicada, no parece descabellado pensar que la despoblación sea uno de los objetivos prioritarios que haya de atender el gasto público, habida cuenta además de su vinculación con otros fines constitucionales, y particularmente, con la búsqueda de una mayor cohesión social y territorial.

De esta forma, se materializa la idea de equidad en la asignación de los gastos públicos, en la medida en que se desarrolla un catálogo concreto de fines a conseguir: es lo que se ha denominado “dimensión positiva” del principio de justicia en el gasto público (Macho Pérez, 2021: 547) (6). Por consiguiente, nos encontramos aquí con un límite jurídico, constitucionalmente establecido, en la medida en que la decisión de gasto no puede dejarse al libre arbitrio del legislador o del Gobierno, que está vinculado positivamente por el mandato constitucional, hasta el punto de que, de no atenderse, podría provocar una inconstitucionalidad por omisión (Orón Moratal, 1995: 90 y ss.). Aunque insistimos en que en la actualidad parece muy difícil pensar que su inobservancia pueda ser san-

(5) Como apunta el autor, únicamente podría plantearse un recurso de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 31.2 CE en caso de normas claramente arbitrarias o irracionales. En el mismo sentido, *vid.* Orón Moratal (1995: 76 y ss.)

(6) Frente a la “dimensión negativa”, que prohíbe el gasto inocuo.

cionada por los tribunales, esta situación podría cambiar en los próximos años. Como muestra de ello, podemos señalar la reciente Sentencia de 9 de abril de 2024 del Tribunal Europeo de Derechos (*verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*) en la que se ha condenado a Suiza por inacción frente a los efectos adversos del cambio climático o la admisión a trámite por parte de nuestro Tribunal Constitucional del recurso presentado por *Greenpeace* contra el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 por, entre otros motivos, considerarlo insuficiente para alcanzar los objetivos asumidos en el Acuerdo de París (7).

Al margen del de justicia, existen otros principios que inciden directamente sobre el gasto público. Especial mención merece en el ámbito de las haciendas locales el de suficiencia financiera, al que nos referiremos más adelante. En cualquier caso, consideramos que cualquier análisis sobre la asignación de recursos públicos ha de partir necesariamente del artículo 31.2 CE, para lo que se requiere continuar reflexionando sobre la delimitación del concepto de “gasto público justo” y sobre su contenido.

3. LOS MUNICIPIOS ANTE EL RETO DEMOGRÁFICO: UNA REVISIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL

3.1. ¿Es el ámbito local adecuado para actuar contra la despoblación?

Aunque la determinación del lugar de residencia es una decisión en la que influyen muchas variables, la existencia de unos servicios públicos de calidad es un presupuesto necesario para revitalizar los territorios afectados por la pérdida de habitantes (Vera Jurado y Álvarez González, 2023: 36). Así lo señalan la mayoría de los estudios y diagnósticos sobre este fenómeno, en los que se apunta que la oferta cuantitativa y cualitativa de servicios públicos demandados por la ciudadanía es un elemento clave para mantener, e incluso aumentar, la población de una comunidad local (Domínguez Martín, 2022: 509).

Una primera aproximación a esta cuestión podría llevarnos a pensar que el ámbito local no es el adecuado para actuar contra la despoblación, en la medida en que los principales servicios públicos (educación, sanidad, infraestructuras...) que pueden incidir en la fijación de población a un territorio escapan de su control (8). No obstante, existen otros, igualmente esenciales, que deben ser garantizados por las entidades locales. En relación con estos, los artículos 25 y ss. de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) establecen cuáles son las competencias municipales y, en particular, cuáles son los servicios obligatorios que han de prestar, con diferentes exigencias en función del número de habitantes del municipio (artículo 26 LBRL). Así,

(7) Como muestra de esta tendencia, la Organización de las Naciones Unidas, en su informe *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review* señala que el número de litigios climáticos se ha multiplicado por dos en los últimos años, respondiendo la mayoría de ellos a supuestos de inconsistencia o inacción gubernamental con los objetivos climáticos.

(8) Sobre algunos de estos servicios públicos y su prestación en zonas despobladas, *vid.* Navarro García (2023).

los municipios de menos de 5.000 habitantes (9) estarán obligados a prestar servicios de «alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas» [artículo 26.1, a) LBRL], sin perjuicio de que la prestación de otros servicios esenciales (recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua, limpieza viaria, entre otros) sea coordinada por la Diputación (artículo 26.2 LBRL), o de que el Estado y las comunidades autónomas puedan delegar ciertas competencias en los municipios (artículo 27 LBRL) (10). Por el contrario, y a diferencia de otros países de nuestro entorno, los servicios relacionados con la sanidad, la educación y la protección social recaen sobre la administración central y autonómica, desempeñando las entidades locales una función complementaria, aunque también relevante para la ciudadanía (Pérez García, Cucarella Tormo y Hernández Lahiguera, 2015: 111).

Por tanto, en términos de competencias (y de financiación, como veremos más adelante), la capacidad real de los ayuntamientos para luchar contra la despoblación parece bastante limitada, siendo el nivel de la administración pública que menos herramientas tiene a su disposición (Mateos Crespo, 2024: 117).

¿Significa esto que el poder local no pueda actuar frente a la despoblación? A nuestro juicio, la respuesta ha de ser negativa. No cabe duda de que la pérdida de población afecta principalmente a los entes locales, pues como apuntan Pinilla Navarro y Sáez Pérez (2021: 86): «lo que se abandona nunca es una región, ni siquiera una provincia, sino un pueblo, un lugar con identidad muy definida» (11). De hecho, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 2017: 11), ha reclamado que los indicadores demográficos de referencia que se utilizan para acceder a los diferentes fondos no se refieran al ámbito provincial, sino que descendan a un nivel inferior, pues de lo contrario se perjudica a municipios fuertemente castigados por la despoblación cuyos datos preocupantes quedan enmascarados por los del resto de municipios de la provincia. Es decir, se trata de un problema local y, por tanto, entendemos que las entidades locales deben desempeñar un rol importante en la búsqueda de soluciones. Carbonell Porras (2022a) (12).

Así pues, parece existir consenso en la importancia del municipalismo en la lucha contra la despoblación (13). Y no solo porque se trate de un problema local, sino porque aun careciendo de competencias sobre servicios públicos relevantes, corresponde a los municipios una buena parte de la actividad que garantiza los derechos prestacionales del vecindario (Santiago Iglesias y De Nuccio, 2023: 2026). Recordemos que los muni-

(9) Debemos advertir que los términos de municipio pequeño, municipio rural y municipio despoblado responden a realidades diferentes, si bien es cierto que en la realidad suelen concurrir simultáneamente las tres circunstancias.

(10) Para un análisis más detallado sobre los servicios públicos locales, *vid.* Santiago Iglesias y De Nuccio (2023).

(11) Los datos facilitados por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ponen de manifiesto que «el fenómeno de la despoblación se ve sobre todo a escala municipal». De hecho, tres de cada cuatro municipios pierden población en los últimos diez años.

(12) Como señala irónicamente la autora, «la supresión de un municipio no suprime a sus vecinos» (2022: 277).

(13) Entre otros, Velasco Caballero, Martínez Sánchez, y Loras Gimeno (2023: 324).

Los municipios son la entidad básica de organización territorial y cauces inmediatos de participación ciudadana (artículo 1 LBRL), además de que son la administración pública más cercana a la ciudadanía (artículo 2 LBRL). Los municipios no solo se deben preocupar de prestar, en el marco de sus competencias, unos servicios de calidad, sino que también se aseguran de que el resto de las administraciones ejecuten los de su competencia de manera adecuada en el ámbito de su territorio. Todo ello, sin perder de vista otro tipo de funciones (dinamización urbanística, cultural, turística...) que también pueden coadyuvar a revertir la pérdida de habitantes (Lago Montero e Iglesias Caridad, 2020: 172). En definitiva, se requieren “gobiernos locales fuertes y sostenibles” en la búsqueda de soluciones frente a la despoblación (Velasco Caballero, 2022: 7). En este sentido, se observa un cambio de paradigma: ya no son tantos los que defienden la supresión de los municipios más pequeños (Carbonell, 2022a) e incluso se habla de la necesidad de dotarles con un régimen jurídico particular.

De hecho, en el año 2020 el Gobierno planteó la posibilidad de elaborar un Estatuto Básico para los Pequeños Municipios, enmarcado en la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, que incluía la simplificación y agilización de ciertos procedimientos y mecanismos de asistencia por parte de las restantes administraciones, pero que finalmente no se ha materializado. Aunque ese anuncio ha sido recibido entre la esperanza y el escepticismo, sí que existe consenso en el papel fundamental de la prestación de servicios básicos y generales (14).

Sin embargo, somos conscientes de las limitaciones del ámbito local. Y no nos referimos únicamente a la falta de competencias sobre servicios básicos a la que ya hemos hecho referencia. Por un lado, aunque la despoblación sea un problema local, afecta al conjunto del país; a esto se debe añadir que la “España vaciada” no se corresponde con un territorio delimitado con precisión. Por tanto, creemos que resulta evidente que las actuaciones que se desarrollen requieren de la cooperación y coordinación entre todas las administraciones implicadas y no pueden ejecutarse de manera unilateral desde el ámbito local. Y por otro, porque la viabilidad de las medidas requiere de unos recursos económicos siempre limitados, especialmente en el ámbito de las Haciendas locales.

(14) *Vid.* Santiago Iglesias y De Nuccio (2023: 250) y Carbonell Porrás (2021). Esta autora destaca, parafraseando al profesor Rebollo Puig, que «el problema no es el reconocimiento legal de un municipio pequeño, que cuesta poco y no suele endeudarse, sino que existen vecinos. Las personas que residen en dicho municipio, por pocas que sean y por complicado que resulte acceder a dicho pueblo tienen derecho a la prestación de unos servicios básicos y generales. Por razones obvias el coste de esa prestación será mucho más elevado que el mismo servicio en una gran ciudad, pero habrá que mantenerlo mientras exista población y el hecho de que desaparezca la entidad local no soluciona el problema, ni esta realidad cambia porque se modifiquen las normas que rigen estos pequeños municipios» (2021: 68).

3.2. ¿Cuentan las entidades locales con suficientes recursos económicos para actuar contra la despoblación? La necesaria revisión de la participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas

Al margen del debate sobre si las competencias municipales son las más adecuadas para actuar frente a la despoblación, debemos plantearnos si los ayuntamientos cuentan con los recursos económicos adecuados para cumplir con sus funciones, es decir, tanto para prestar los servicios públicos que les corresponden como para asegurar que el resto de las administraciones los procuren.

El análisis de los recursos económicos municipales ha de partir necesariamente del artículo 142 CE que, además de consagrar el principio de suficiencia financiera, recoge los tres pilares fundamentales del sistema de financiación local: los tributos locales, la participación en los tributos del Estado y la participación en los tributos de las comunidades autónomas.

Si bien es cierto que existen algunas propuestas para alinear los tributos locales con la lucha frente al reto demográfico, la realidad es que la posibilidad de que los municipios actúen desde la perspectiva del ingreso público es bastante limitada (15): no solo porque un excesivo papel municipal puede generar problemas de competencia entre municipios limítrofes, sino porque la introducción de técnicas desgravatorias o la no exacción de tributos potestativos puede poner en riesgo la estabilidad presupuestaria de unas entidades locales que, precisamente por contar con menos habitantes, requieren de más recursos económicos para garantizar unos servicios públicos mínimos (16). A todo esto, se debe añadir la falta de evidencias empíricas sobre la eficacia y eficiencia de este tipo de medidas. Por todos estos motivos, creemos oportuno detenernos en el análisis de las otras dos alternativas a las que se refiere el artículo 142 CE: la participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.

La primera cuestión sobre la que debemos llamar la atención es el rango constitucional de estos dos recursos. En efecto, el artículo 2.1 del 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 (LRHL) incluye otro tipo de recursos de los que se nutre la hacienda de las entidades locales, tales como ingresos patrimoniales, subvenciones, precios públicos o multas, entre otros. Pero solamente la participación en los ingresos del Estado y de las comunidades autónomas, junto a los tributos propios gozan de reconocimiento constitucional. Esto conlleva, como subraya Ramos Prieto (2024: 245), un llamamiento explícito e inequívoco a las comunidades autónomas (e incluimos, al Estado) a que:

«se impliquen de forma activa en el sostenimiento de las Haciendas locales (...) bien por la vía de conferirles una participación en la recaudación de los tributos de las Haciendas autonómicas (...) bien a través de cualquier otra fórmula de transferencias incondicionadas a las entidades locales, no finalistas y alejadas por tanto de la noción de subvención».

(15) Sobre las posibles medidas fiscales en el ámbito de los tributos locales, *vid.* Sánchez Galiana (2023).

(16) En este sentido, Iglesias Caridad (2020).

Esta aclaración nos lleva a detenernos brevemente, antes de continuar con nuestro análisis, en la distinción entre dos conceptos claves: transferencias condicionadas e incondicionadas (17). Aunque *a priori* la distinción parezca evidente, la diferencia no es tan nítida como pudiera aparentar: en este sentido, Anglès Juanpere (2017: 11) ha señalado tres elementos distintivos de las transferencias incondicionadas: su automatismo, su libertad de disposición y la no existencia de obligación de justificación. A pesar de que los dos tipos de transferencias presentan ventajas e inconvenientes, entendemos que son las incondicionadas las que darían cumplimiento el mandato del artículo 142 CE.

Sin embargo, la posición del TC no es tan clara, ya que en su STC 150/1990, de 4 de octubre, afirmó que el artículo 142 CE no exigía que la “participación” se instrumentara mediante transferencias incondicionadas; afirmación que se puede entender matizada tras la reciente STC 40/2021, de 18 de febrero, en la que clarifica la distinción entre un fondo de participación en tributos autonómicos (transferencias incondicionadas) y un fondo de cooperación económica (subvención, que es la transferencia condicionada por excelencia), pero sin dictaminar si la incondicionalidad de la transferencia es requisito para contribuir a la suficiencia financiera a la que se refiere el artículo 142 CE. A nuestro juicio, una interpretación conjunta de ambas STC permitiría llegar a esta conclusión: por tanto, la financiación básica de los municipios debe alcanzarse a través de transferencias incondicionadas que, a tenor del artículo 142 CE, adopten la forma de participación en tributos estatales o autonómicos (VVAA, 2022: 53-54 y Ramos Prieto, 2024: 228). Estas transferencias incondicionadas no pueden «suprimirse como recurso financiero local o relegarse a un papel decorativo o de mero complemento» (Zornoza Pérez, 2008: 21), sino que realmente han de constituir un recurso fundamental al servicio de la suficiencia financiera.

Una precisión terminológica adicional: tanto el artículo 142 CE como el 2.1, c) LRHL se refieren a las participaciones en los “tributos” (no en los “ingresos”) del Estado y de las comunidades autónomas, por lo que, como señala Martín Rodríguez (2010: 102) la utilización del acrónimo PICA (participación en los “ingresos” de las comunidades autónomas) –y, por tanto, PIE (participación en los “ingresos” del Estado)– no es del todo correcta. La diferencia no es inocua, puesto que no es lo mismo coparticipar de la totalidad de los ingresos estatales y autonómicos que exclusivamente de los tributos (18). Por tanto, siguiendo la terminología empleada por el autor en un trabajo posterior, nos parecen más adecuados los acrónimos PATRICA y PATRIE (Martín Rodríguez, 2024). En cualquier caso, podemos adelantar que el sistema de financiación local actual se basa en la participación en “ingresos” más que en “tributos”, sobre todo en el ámbito autonó-

(17) Aunque algunos textos hablan de “subvenciones condicionadas a incondicionadas”, es más adecuado utilizar el término “transferencia”, pues en Derecho administrativo no existen las subvenciones incondicionadas: las subvenciones son, por definición, un tipo de transferencia condicionada (Bueno Armijo, 2024).

(18) En relación con esta cuestión, Zornoza Pérez (2008: 32) subraya que la CE ofrece cierto margen a las comunidades autónomas, pues cuando el artículo 142 CE habla de participación en tributos de las comunidades autónomas, no indica si han de ser o no exclusivamente los tributos propios.

mico, lo que, junto a la mayor sencillez, ha podido generalizar el empleo de los términos PIE y PICA.

Centrándonos ya en su vinculación con el fenómeno de la despoblación, todo parece indicar que el actual sistema de financiación local perjudica a buena parte de los municipios rurales (Velasco Caballero, Martínez Sánchez y Loras Gimeno, 2023: 7), por lo que la FEMP (2017: 12) ha solicitado la revisión del modelo:

«en aras a que se reajuste el criterio de reparto para que los municipios y entidades locales menores que sufren la despoblación no salgan perjudicados –como ocurre ahora– por tener pocos habitantes, sino primados para garantizar su suficiencia financiera. Que el criterio de la despoblación pese en el reparto de los fondos de financiación destinados a las entidades locales y, de esa forma, se responda también al sobrecoste que supone la prestación de servicios públicos básicos en núcleos de población de reducido tamaño».

Desde luego no se trata, ni mucho menos, de una cuestión novedosa, puesto que en ese mismo año la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local (2017: 287) también planteó una reforma del sistema de transferencias hacia las entidades locales, con el objetivo de corregir las “inequidades heredadas y no corregidas”, de manera que se establecieran diferentes criterios de reparto. Por tanto, consideramos necesario analizar brevemente el actual modelo de transferencias intergubernamentales para determinar si existen criterios vinculados con la despoblación y, en su caso, formular propuestas de mejora.

3.2.1. *La participación en los “ingresos” del Estado*

El sistema de transferencias incondicionadas desde el Estado representa el segundo recurso financiero más importante de las administraciones locales, solo por detrás del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI). Regulado en los artículos 111 y ss. LRHL, actualmente se configura como un sistema dual, que diferencia entre los “grandes Municipios” (con una población superior a 75.000 habitantes o que sean capitales de provincia o de comunidad autónoma) y el “resto de los municipios” (19). Para el primer grupo, se prevé un sistema de cesión de impuestos estatales (artículos 112 y ss. LRHL), que se completa con la participación en un Fondo Complementario de Financiación (artículos 118 y ss. LRHL).

El “resto de municipios” (artículos 122 y ss. LRHL) participan en tributos del Estado, de acuerdo con un modelo de reparto que tiene en cuenta tres variables (artículo 124 LRHL):

1. El 75 por ciento, en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, para lo que se tendrá en cuenta las cifras del Padrón municipal vigente, ponderadas de acuerdo con una tabla de coeficientes, que aumenta en función del número de habitantes. Es decir, a mayor población, mayor coeficiente.

(19) Junto a los dos sistemas, debemos destacar que la participación en los ingresos del Estado de los “municipios turísticos” (artículo 125 LRHL) también presenta algunas particularidades.

2. El 12,5 por ciento, en función del esfuerzo fiscal.
3. El 12,5 por ciento, en función del inverso de la capacidad tributaria.

De acuerdo con los datos (última revisión en 2021), en torno al 45 por ciento de los municipios españoles participan en el primer modelo y el 55 por ciento restante, en el segundo (Hurtado López, 2021). El actual modelo de financiación local no solo provoca grandes desequilibrios verticales y horizontales, tal y como como apuntó la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local en 2017, sino que además existen ciertos elementos que perjudican a los núcleos poblaciones afectados por la despoblación.

Por su conexión con los municipios más pequeños, que suelen ser los afectados por la despoblación, nos interesa centrarnos en el sistema de variables. La primera cuestión sobre la que debemos llamar la atención es que la población es la variable de reparto más relevante (75 por ciento), lo que como apunta Ramos Prieto (2023: 100), tiene sentido, ya que es «el criterio que mide con mayor precisión las necesidades financieras de cualquier ente público territorial: ha sido y no parece que vaya a dejar de serlo el criterio básico de reparto entre los entes territoriales». No obstante, como apuntan Velasco Caballero, Martínez Sánchez y Loras Gimeno (2023: 331), las competencias municipales acarrear unos elevados costes fijos, que no solo dependen de la población, sino también de otros elementos, y muy especialmente de la extensión del ámbito territorial. Por tanto, es probable que muchos municipios que pierden población—y por tanto las transferencias que reciben disminuyen— vean aumentados sus costes fijos para mantener el nivel de prestación de servicios.

Sin embargo, como señala Martínez Sánchez (2022: 285), el modelo de variables sí que considera un criterio que podría ser positivo para los municipios afectados por la despoblación: el del inverso de la capacidad tributaria. Esta variable define la “capacidad tributaria” en función de las bases impositivas de los bienes inmuebles urbanos: es decir, a menor valor de esa magnitud, mayor financiación. En este sentido, creemos que, en los municipios despoblados, esa variable será inferior o tenderá a decrecer. No obstante, para que efectivamente este criterio de reparto sea beneficioso para estos municipios, Martínez Sánchez (2022) subraya que han de cumplirse dos requisitos: que el valor catastral reflejara el valor real de los inmuebles y que el importe de lo que se recibe de transferencia por esa variable compensara la pérdida de recaudación del IBI.

Esta situación ha llevado a Velasco Caballero (2022: 8) a afirmar que:

«Abiertamente se puede considerar que el actual régimen de transferencias estatales, el regulado en la LHL, no es conforme con la estrategia estatal de reto demográfico. Porque no favorece la sostenibilidad económica de aquellos municipios rurales que, teniendo unas dimensiones y una capacidad de gestión suficiente, con mejores ingresos podrían desplegar estrategias de iniciativa económica local, ofrecer más y mejores servicios públicos, y coadyuvar a la sostenibilidad de los servicios privados».

¿Cómo corregir esta situación? Para responder a esta pregunta podemos tomar como punto de partida las propuestas de la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local (2017: 290- 291). En concreto, se proponía la supresión del sistema dual y la inclusión de todos los municipios en un único fondo, cuyos criterios de reparto

estuvieran basados exclusivamente en criterios de necesidad y capacidad fiscal. Para la concreción del primer criterio, y en relación con los municipios pequeños, más afectados por la despoblación y el envejecimiento, se proponía que, junto a la población, se tomaran en cuenta otras variables que reflejen el coste unitario de prestación de servicios, como podría ser la dispersión, que incentive la gestión colaborativa, para lo cual es fundamental la participación de las diputaciones provinciales. Es decir, como subraya Martínez Sánchez (2022: 286), el reparto no se realizaría en función de la población real, sino de la población ajustada, que podría tener en cuenta, junto al número de habitantes, otras circunstancias como la superficie o la dispersión municipal. En cuanto a la capacidad fiscal, la propuesta se basaba en la utilización de un índice que tomara en consideración el IBI y el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF).

A nuestro juicio, esta propuesta resulta razonable, en la medida en que el número de habitantes sigue siendo el criterio de reparto básico –como no puede ser de otra forma–, pero se toman en consideración otros elementos, como la extensión del municipio o la dispersión geográfica, que reflejan las particularidades de los municipios afectados por la despoblación. Conviene señalar, no obstante, que esta propuesta de reforma no conllevaría ningún beneficio para los municipios despoblados, sino que trataría, simplemente, de evitar que se sitúen en una situación de desventaja frente al resto (Martínez Sánchez, 2022: 286).

3.2.2. *La participación en los “ingresos” de las comunidades autónomas*

La PICA constituye el tercer pilar sobre el que el artículo 142 CE sustenta la financiación local y así se refleja en el artículo 2.1, c) LRHL (20). Al contrario de la PIE, no se encuentra desarrollada en la LRHL, cuyo artículo 39 remite a las leyes aprobadas por los respectivos Parlamentos autonómicos. Sin embargo, a pesar de este mandato constitucional, prácticamente ninguna comunidad autónoma cumple estrictamente con este sistema: en la práctica nos encontramos con una panoplia de modelos de transferencias muy heterogéneos en favor de las entidades locales (Martín Rodríguez, 2024: 183), que rara vez cumplen con los requisitos de automatismo, libertad de disposición e inexistencia de obligación de justificación para que puedan ser calificadas de incondicionales. Aunque es verdad que esto podría justificarse por la escasa recaudación obtenida por los tributos propios autonómicos, no es menos cierto que las comunidades autónomas no han mostrado interés en el desarrollo de este tipo de recursos, lo que constituye un incumplimiento del mandato—una “inconstitucionalidad por omisión”— del artículo 142 CE (Zornoza Pérez, 2008: 30 y 31). Esta situación llevó a la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local (2017: 295) a afirmar que el desarrollo de las PICA hasta el momento era residual, requiriéndose un despliegue efectivo de estos instrumentos y haciendo hincapié en la necesidad de que su carácter fuera incondicional.

Aunque no es el objetivo de este trabajo realizar un análisis sistemático de los distintos fondos autonómicos aprobados, sí que consideramos oportuno detenernos en analizar

(20) Para un análisis en profundidad de la participación en tributos de las comunidades autónomas, *vid.* Ramos Prieto (2009).

si existen criterios de reparto que tengan en cuenta la despoblación, teniendo en cuenta que cada comunidad autónoma ha aprobado los suyos propios (21).

En la actualidad, Castilla y León es la única comunidad autónoma que cuenta con un verdadero sistema de participación en tributos de la comunidad autónoma: el denominado Fondo de participación en los impuestos propios (Martín Rodríguez, 2024: 188). La asignación de los fondos se realiza en función de la población: un 55 por ciento para los municipios con población igual o inferior a 20.000 habitantes; un 25 por ciento, para los municipios con más de 20.000 habitantes y el 20 por ciento, para las provincias. A su vez, para la distribución específica entre municipios de población inferior o igual a 20.000 habitantes, se tienen en cuenta la población total (40 por ciento), la población mayor de 65 años (5 por ciento), la carga de competencias propias y obligatorias (30 por ciento) y el número de Entidades Locales Menores (5 por ciento), además de una cuantía fija igual para todos los municipios (20 por ciento) (22). Aunque la cuantía del Fondo es muy baja, consideramos que los criterios empleados merecen una valoración positiva, en tanto que se trata de un sistema de transferencias incondicionadas que cumple con los criterios del artículo 142 CE; pero, sobre todo, porque introduce criterios de reparto que tienen en cuenta la singularidad de los municipios despoblados. A nuestro juicio, no es casualidad que sea Castilla y León, una de las comunidades más afectadas por la despoblación, la que haya sido pionera en el reconocimiento de esta singularidad.

Junto a Castilla y León, creemos que merece la pena destacar el caso de la Comunidad Valenciana. Esta región cuenta con el denominado Fondo de Cooperación Municipal, que en la actualidad se encuentra desarrollado por la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana, que fue modificada por la Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat y cuyos criterios de reparto son los mismos que el fondo estatal (23). Sin embargo, lo más característico del sistema de transferencias autonómicas hacia los municipios de la Comunidad Valenciana es su participación en un fondo incondicional y específico con conexión directa con nuestro trabajo: el Fondo de cooperación municipal contra el desdoblamiento de la Comunidad Valenciana. Se trata de un mecanismo creado *ad hoc*, independiente, pero complementario al Fondo de Cooperación Municipal, destinado a dotar con recursos económicos adicionales a las entidades locales que están más

(21) Para un análisis detallado sobre los diferentes modelos de participación desarrollados en el ámbito autonómico, *vid.* VVAA (2022).

(22) Las variables se encuentran reguladas en el artículo 3 de la ORDEN PRE/88/2015, de 13 de febrero.

(23) Esta norma es fruto de la reacción del legislador autonómico a las sentencias 124/2023 y 143/2023 del Tribunal Constitucional que resolvió precisamente, entre otras cuestiones, la vulneración del Estatuto autonómico de los criterios de reparto previsto en la versión anterior. Los relativos al año 2024 fueron aprobados por el Acuerdo de 21 de junio de 2024, del Consell, por el que se establecen los criterios objetivos para la asignación del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana en el ejercicio 2024, como consecuencia de la ejecución de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana de 20 de abril de 2024.

Para un análisis de esta controversia, nos remitimos a Ramos Prieto (2024).

afectadas por el reto de la despoblación. Este instrumento ha sufrido varias modificaciones legales en los últimos años, pero finalmente se ha consolidado con la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana, que lo consagra como un fondo no finalista e incondicional, cuyos municipios beneficiarios deben cumplir al menos cuatro de los siguientes seis requisitos (Ramos Prieto, 2023):

- 1) Densidad de población igual o inferior a 20 habitantes por kilómetro cuadrado. Este requisito se considera cumplido por todos los municipios cuyo término municipal sea inferior a un kilómetro cuadrado.
- 2) Tasa de crecimiento de la población de los últimos 20 años igual al 0 por ciento o negativa.
- 3) Tasa de crecimiento vegetativo (porcentaje que representan los nacimientos menos las defunciones) en los últimos 20 años, igual o inferior al 10 por ciento.
- 4) Índice de envejecimiento (porcentaje de población mayor de 64 años sobre la población menor de 16), mayor o igual al 250 por ciento.
- 5) Índice de dependencia (relación entre la suma de la población menor de 16 y mayor de 64 años y la suma de la población mayor de 16 y menor de 64 años), mayor o igual al 65 por ciento.
- 6) Tasa migratoria (porcentaje que representa el saldo migratorio sobre la población total), en los últimos diez años igual a 0 por ciento negativa.

De la misma manera, podrán participar en este Fondo los municipios que, aun no cumpliendo cuatro de los seis requisitos, tengan una densidad demográfica igual o inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado.

La fórmula elegida por el legislador autonómico es una alternativa a la inclusión de criterios relacionados con el reto demográfico en las PICA: en este caso, en lugar de reconocer la singularidad de los municipios despoblados en un fondo de financiación local en el que participan todos los municipios (como en Castilla y León), se crea un fondo específico del que solo participan estos municipios. A nuestro juicio, se trata de otro mecanismo adecuado, que podría ser copiado por otras autonomías. Por el contrario, el principal problema de este Fondo radica en que, aunque tenga carácter incondicionado y no finalista, su financiación no es estable y depende de la asignación que anualmente contemple la correspondiente ley de presupuestos autonómicas.

Al margen de estos dos ejemplos, podemos clasificar el resto de las comunidades autónomas en tres grupos. Un primer grupo que introduce ciertos criterios relacionados con la despoblación entre las variables de reparto de los fondos incondicionales. Es el caso de Aragón (24), que reparte un 40 por ciento a partes iguales entre las tres capitales de provincia y el resto de municipios, y un 60 por ciento, en proporción al número de habitantes y en función de la existencia de núcleos de población habitados separados, de forma que un 40 por ciento se distribuya por igual entre todos los núcleos y un 60 por ciento

(24) Ley 5/2022, de 6 de octubre, Reguladora de Fondo Aragonés de Financiación Municipal.

en función del número de habitantes de los mismos; de Asturias (25), a cuyo Fondo solo pueden acceder los concejos de menos de 40.000 habitantes, entre los que se reparte una asignación fija y una asignación variable, que considera la población, la superficie, la orografía y la dispersión poblacional; de Canarias (26), cuyo fondo se reparte atendiendo a la población, a la insularidad periférica, a la extensión territorial, a la existencia de espacios naturales protegidos, a las plazas alojativas turísticas, a la dispersión territorial, o a las unidades escolares; de Cantabria (27), que reparte una cuantía variable para municipios de menos de 20.000 habitantes, atendiendo a su población y a su extensión; de Extremadura (28), cuyo fondo cuenta con una asignación fija y una asignación variable, que atiende a la población, considerando la población menor de 25 años y la mayor de 65 años, la necesidad de gasto, la inversa de la capacidad fiscal, la inversa de la renta per cápita y el desempleo, o las Islas Baleares (29), cuyos criterios de reparto para el año 2024 se han vinculado a tres componentes: población, solidaridad e insularidad.

En segundo lugar, existe un grupo de comunidades autónomas que reparte los fondos partiendo de una clasificación de los municipios en función del número de habitantes. Es el caso de Andalucía (30), que cuenta con un grupo de municipios de menos de 5.000 habitantes a los que les asigna una cuantía a tanto alzado que se actualiza vía presupuestaria; de Galicia (31), que reconoce una partida específica para municipios de menos de 50.000 habitantes; La Rioja, que recoge diferentes secciones (la sección de capitalidad, cabeceras de comarca, sección de municipios con población superior a 5.000 habitantes, sección de municipios con población superior a 2.000 habitantes) entre las que incluye una de pequeños municipios, aunque desde 2021 carece de carácter incondicional, o la Región de Murcia, que ha desarrollado un Fondo de Financiación para las corporaciones locales con menos de 5.000 habitantes.

Y, por último, un tercer grupo, conformado por comunidades autónomas que o no recogen ningún criterio relacionado con la despoblación, como Cataluña (32), o que simplemente carecen de un sistema de transferencias incondicionadas hacia las entidades locales, como serían los casos de Castilla- La Mancha y la Comunidad de Madrid.

En definitiva, la radiografía de las PICA nos ofrece una imagen muy heterogénea, en la que cada vez más comunidades han comenzado a incluir en el sistema de reparto

(25) Decreto 147/2010, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo de Cooperación Municipal.

(26) Artículo 3 de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.

(27) Ley 5/2020, de 15 de julio, Reguladora del Fondo de cooperación municipal de Cantabria.

(28) Artículo 45 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura.

(29) Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Baleares.

(30) Artículo 3 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

(31) Galicia regula su Fondo de Cooperación Local en sus leyes de presupuestos autonómicas desde el año 2011.

(32) Cataluña no cuenta con un texto autónomo que regule el Fondo de cooperación local. No existen reglas específicas para determinar su dotación ni reparto, sino que se establecen anualmente en la ley de presupuestos.

variables relacionadas con el reto demográfico que matizan el tradicional criterio de la población. No obstante, creemos que la incidencia de estos fondos sobre la despoblación sigue siendo residual, por lo que existe margen para que las comunidades autónomas sigan el ejemplo de Castilla y León o de la Comunidad Valenciana. En cualquier caso, estamos de acuerdo con Ramos Prieto (2023: 88 y 89) cuando apunta a que existen otras singularidades territoriales que atender, que pueden llegar a ser antagónicas con la despoblación, como la capitalidad o la incidencia de las actividades turísticas (33). Por tanto, y a pesar de que desde aquí reclamemos una toma en consideración del fenómeno de la despoblación en el sistema de financiación local, somos conscientes de la necesidad de equilibrar muchos intereses, en algunos casos contrapuestos entre sí. No obstante, en el ámbito de las PICA, cada comunidad autónoma puede establecer sus propios criterios, lo que permitiría que, en función de la mayor o menor incidencia de la despoblación entre sus municipios, se otorgue más o menos peso a estas variables en el reparto de los fondos incondicionados. Además, en estas líneas nos hemos referido exclusivamente al análisis de los criterios de reparto, pero no podemos perder de vista que las PICA es un recurso que requiere, en líneas generales, de un mayor desarrollo por parte del legislador autonómico. Precisamente por este motivo, nos sumamos a quienes reclaman a las comunidades autónomas un cumplimiento del mandato del artículo 142 CE, aprovechando esta reforma para incluir, o al menos reflexionar sobre ello, variables que ajusten la financiación local a las características propias de cada municipio.

Precisamente como consecuencia del insuficiente desarrollo de las PICA y por la escasa recaudación por tributos autonómicos, muchas comunidades autónomas han optado por aprobar transferencias económicas directas de carácter condicionado (Anglès Juanpere, 2017: 9). Aunque ya nos hemos referido a ellas y a las dudas sobre si permiten dar cumplimiento al mandato del artículo 142 CE, creemos que también pueden ser utilizadas como un mecanismo frente a la despoblación. Y, de hecho, en la actualidad, nos encontramos con algunos ejemplos de experiencias interesantes.

Es el caso del Fondo de Cooperación Local de Galicia, que destina cuantías fijas a municipios de menos de 15.000 habitantes con el objetivo de que lleven a cabo actuaciones concretas relacionadas con, por ejemplo, obras de eficiencia energética, suministros de maquinaria y equipamiento y obras de modernización y mejora de las redes de abastecimiento; el Fondo de Cooperación Municipal de Asturias, con líneas de subvenciones a parroquias y concejos para actuaciones específicas, o el Programa de Colaboración Económica Municipal de Extremadura, con el que se financian competencias municipales.

Se trata de diferentes ejemplos que nos muestran que las transferencias condicionadas también pueden coadyuvar a la lucha contra la despoblación desde la perspectiva de la financiación local. No obstante, insistimos en que la financiación básica de los municipios, a nuestro entender, debería contar con un sistema de transferencias incondicional y estable en el tiempo, que tuviera como criterio básico de asignación la población, aunque ajustada en base a otras variables. Todo ello pasa irremediablemente por el desarrollo autonómico de las PICA y la inclusión de variables relacionadas con la despoblación.

(33) En esta línea, Martín Fernández (2024) ha propuesto una PIE y una PICA adicional para los municipios turísticos.

3.2.3. Breve referencia a las Diputaciones provinciales

Las Diputaciones provinciales desempeñan una función vital para muchos pequeños municipios de nuestro país. Por un lado, con carácter general, son las encargadas de “asegurar la prestación integral y adecuada” de los servicios de competencia municipal en todo el territorio (artículo 31 LBRL), para lo que se le reconoce, entre sus competencias, “la coordinación de los servicios municipales entre sí”, así como “la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, *especialmente los de menor capacidad económica y de gestión*” [artículo 36.1, a) y b) LBRL], lo que se dirigirá “preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos” (artículo 26.3 LBRL) entre los que se incluye la recogida y tratamiento de residuos, el abastecimiento de agua potable y la evacuación y tratamiento de las residuales o la limpieza viaria, entre otros (artículo 26.2 LBRL) en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes (34). Tal es su importancia en este tipo de municipios, que han llegado a ser calificadas como «las entidades supramunicipales idóneas para luchar contra la despoblación, los problemas del mundo rural y contribuir a una adecuada prestación de servicios a sus habitantes» en estrecha colaboración con otras Administraciones competentes (Carbonell, 2022b: 198). A pesar de todo lo dicho, la capacidad de obtención de recursos económicos es muy limitada: la LRHL les reconoce la posibilidad de exigir tasas, contribuciones especiales y otras prestaciones públicas no tributarias, pero estas no suelen siquiera llegar a cubrir el coste de los servicios que presta. Por su parte, el recargo en el impuesto sobre actividades económicas representa en la actualidad una parte marginal de la financiación de las Diputaciones, por lo que el grueso de sus recursos económicos procede de las transferencias estatales y autonómicas – y en su caso, europeas– (Lago Montero e Iglesias Caridad, 2020: 187).

En este sentido, la Comisión de expertos para la reforma del sistema de la financiación local (2017: 292) propuso una revisión del sistema de la PIE de las Diputaciones, que se actualizara cada cinco años y cuyo criterio de reparto se basara en tres criterios: la población oficial en los municipios de menos de 20.000 habitantes, el número de municipios de menos de 1.000 habitantes en la provincia, y la población ajustada en la proporción de población mayor de 65 años, dispersión de la población, la superficie de la provincia, etc. En relación con las PICA, no se contenía ninguna recomendación específica, más allá de consolidar el sistema de transferencias incondicionadas y recordar que cada comunidad autónoma tiene libertad para establecer sus propios criterios: por tanto, creemos que podemos reiterar aquí las consideraciones que hemos hecho anteriormente en relación con las PICA de los municipios.

En definitiva, la revisión del sistema de financiación local no debe olvidar el papel que las Diputaciones provinciales desempeñan en los pequeños municipios y en las entidades locales menores. Con una financiación adecuada, sería posible «intensificar la orientación de las políticas de las Diputaciones hacia la corrección de desequilibrios demográficos en su ámbito territorial, mediante la garantía de los servicios públicos de competencia local y el fomento del desarrollo económico y social de carácter endógeno» (FEMP, 2017: 11).

(34) Sobre la posición de las Diputaciones provinciales como garantes de servicios e infraestructuras en municipios rurales, nos remitimos a Carbonell Porras (2021b).

4. CONCLUSIONES

- 1) Los municipios carecen de las competencias necesarias para actuar individualmente frente a la despoblación. Sin embargo, representan el nivel de administración más cercana a la ciudadanía y que, por tanto, probablemente conozca mejor las necesidades de su territorio. Además, la despoblación es un problema de repercusión estatal, pero de ámbito local, por lo que entendemos que los municipios deben desempeñar un papel importante en la reversión de este fenómeno, prestando adecuadamente los servicios que sean de su competencia y asegurándose que los que sean procurados por otras administraciones satisfagan las necesidades de su vecindario.
- 2) En este sentido, garantizar una financiación suficiente de las entidades locales es un mandato del artículo 142 CE. El actual sistema de financiación local se basa en tres pilares fundamentales: los tributos propios, la participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas. Este tipo de transferencias incondicionadas deben complementar los ingresos tributarios de los municipios, lo que exige que las administraciones estatal y autonómica realicen un esfuerzo para garantizar que los municipios, especialmente los que cuentan con menos capacidad de financiación, cuenten con los recursos financieros suficientes.
- 3) En relación con la PIE, el sistema vigente no se encuentra alineado con las actuaciones frente al reto demográfico, en tanto que no garantiza la sostenibilidad económica de los municipios despoblados. Por este motivo, creemos necesario retomar la propuesta de reforma formulada por la Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local (2017), que planteaba el reemplazo del modelo dual actual por un fondo único en el que participaran todos los municipios, cuyo reparto se basara en dos criterios fundamentales: el número de habitantes, ajustado en función a otros parámetros, como el tamaño o la dispersión municipal, y la capacidad fiscal, medida en base al IRPF e IBI. Este modelo no supondría un tratamiento diferenciado para los municipios que pierden población, pero al menos no los situaría en una situación de desventaja frente al resto.
- 4) Las PICA es, de acuerdo con la constitución, uno de los pilares de la financiación local, lo que contradice con su desarrollo marginal hasta el momento. La mayoría de las comunidades autónomas han desarrollado, en mayor o menor medida, sistemas de transferencias incondicionadas que incluyen algunas variables de reparto relacionadas con la despoblación. No obstante, creemos que existe margen para que, en el contexto de un desarrollo de las PICA, se introduzcan criterios de reparto que reconozcan la singularidad de los municipios despoblados. Todo ello, sin perder de vista que la población es el criterio fundamental y que la despoblación no es la única singularidad que merece la atención de los legisladores autonómicos.
- 5) Las Diputaciones provinciales son esenciales en los pequeños municipios, pues asumen la coordinación de servicios públicos básicos y lideran las políticas de sostenimiento de estos territorios. Sus vías para obtener recursos económicos son muy limitadas, por lo que la eventual reforma del sistema de financiación local también debería asegurar una financiación justa para estas entidades locales.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguallo Avilés, A. y Bueno Gallardo, E. (2019): “Artículo 31 CE: Sistema tributario justo y progresividad”, *Diario La Ley*, n.º 9331.
- Anglès Juanpere, B. (2017): “Naturaleza y evolución de las PICAS en las Comunidades Autónomas de régimen común”, *Crónica Tributaria*, n.º 163: 7-47.
- Bueno Armijo, A. (2024): “Las subvenciones condicionadas a las Administraciones locales. Tipos de condicionalidad y posibles límites”, *Cuadernos de derecho local*, n.º 64 (Ejemplar dedicado a: La financiación de los gobiernos locales): 141-173.
- Carbonell Porras, E. (2021a): “¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: un comentario de urgencia”, *REALA: Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, n.º 15.
- Carbonell Porras, E. (2021b): “Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación”, *Cuadernos de derecho local*, n.º 56, 84-117.
- Carbonell Porras, E. (2022a): “Los municipios pequeños: entre la supresión y la revitalización”, *Anuario aragonés del gobierno local*, n.º 14, 269-303.
- Carbonell Porras, E. (2022b): “Los gobiernos locales y su misión en la lucha contra la despoblación”, en Y. Gómez Sánchez (coord.): *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*. Centros de Estudios Políticos y Constitucionales: 185-200.
- Casado Ollero, G. (1998): “La Constitución y el Derecho Financiero: la constitucionalización de la justicia en el gasto público”, en E. Álvarez Conde (coord.): *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): España.
- Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local (2017): *Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local*.
- Domínguez Martín, M. (2022): “El fortalecimiento de los servicios públicos municipales en los planes de lucha contra la despoblación”, C. Navarro Gómez *et al.* (eds.): *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación: Diagnóstico, territorio y gobierno local. Ciudad Real 22 y 23 de septiembre de 2022*: 507-526.
- Escribano López, F. (1981): *Presupuesto del Estado y Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales.
- FEMP (2017): *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España* [https://www.femp.es/sites/default/files/doc_despob_definitivo_0_0.pdf] (consulta 28 de enero de 2025).
- García Calvente, Y. (2023): “Justicia en el gasto público y crisis económica. Análisis en perspectiva comparada”, *Civitas. Revista española de derecho financiero*, n.º 198: 15-23.
- Hurtado López, G. (2021): “La participación de las Entidades Locales en tributos del Estado: dos modelos para un mismo objetivo”, *Blog Fiscal de Crónica Tributaria*. [<https://blogfiscal.cronicatributaria.ief.es/la-participacion-de-las-entidades-locales-en-tributos-del-estado-dos-modelos-para-un-mismo-objetivo/>] (consulta 27 de enero de 2025).
- Iglesias Caridad, M. (2020): “El reto demográfico desde el municipalismo. Medidas tributarias locales favorecedoras del emprendimiento y del empleo”, en P. Tomé Domínguez (coord.); M. Fernando Pablo y J. L. Domínguez Álvarez (dirs.): *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*. Thomson Reuters Aranzadi: 113-143.

- Lago Montero, José María e Iglesias Caridad, Marcos (2020): “La hacienda pública ante el reto demográfico, en particular en Castilla y León”, *Revista española de la función consultiva*, n.º 33: 167-213.
- Lasarte Álvarez, F. J. (2023): “Desequilibrio entre los principios constitucionales de tributos y gastos públicos”, *Studi Tributari Europei*, n.º 13.
- Macho Pérez, A. B. (2021): “El principio de justicia en el Gasto Público y la protección de los derechos constitucionales: ponderación y concretización”, en E. Gil García (coord.) y A. Navarro Faure (dir.): *Retos del derecho financiero y tributario ante los desafíos de la economía digital y la inteligencia artificial*. Tirant lo Blanch: 543-589.
- Martín Delgado, J. M. (1979): “Los principios de capacidad e igualdad en la Constitución española de 1978”, *Hacienda Pública Española*, n.º 60: 61-93.
- Martín Fernández, J. (2024): “La financiación de los Municipios: el ejemplo de la ‘tasa turística’”, *elderecho.com* [https://elderecho.com/la-financiacion-de-los-municipios-el-ejemplo-de-la-tasa-turistica?utm_id=674] (consulta 28 de enero de 2025).
- Martín Rodríguez, J. M. (2010): “La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas: la hora de la verdad”, *Cuadernos de derecho local*, n.º 24: 101-143.
- Martín Rodríguez, J. M. (2024): “Situación de la participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas (o cómo incumplir un mandado constitucional durante más de cuarenta años”, *Cuadernos de derecho local*, n.º 64 (Ejemplar dedicado a: La financiación de los gobiernos locales): 174-212.
- Martínez Sánchez, C. (2022): “La necesaria revisión del sistema de financiación local para combatir la despoblación”, en Navarro Gómez, Carmen *et al.* (dirs.): *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación: Diagnóstico, territorio y gobierno local*: 273-288.
- Mateos Crespo, J. L. (2024): “¿Tiene herramientas el poder político para luchar contra la despoblación?”, en M. Fernando Pablo *et al.* (dirs.): *Rural renaissance: normas, territorio y conflicto*. Colex: 107-120.
- Navarro García, A. (2023): “La financiación de los servicios públicos en zonas despobladas y su sostenibilidad”, en M. M. Soto Moya (dir.) y Sedeño López, J. F. (coord.): *Innovaciones jurídicas en materia de gasto e ingreso público frente al desafío de la despoblación*. Atelier.
- Orón Moratal, G. (1995): *La configuración constitucional del gasto público*. Tecnos.
- Pérez García, F. (dir.); Cucarella Tormo, V. y Hernández Lahiguera, L (2015): *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*. Fundación BBVA.
- Pinilla Navarro, V. J. y Sáez Pérez, L. A. (2021): “La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas”, *Presupuesto y gasto público*, n.º 102: 75-92.
- Ramos Prieto, J. (2009): *La participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Ramos Prieto, J. (2023): “Los instrumentos de financiación y de cooperación económica local de las comunidades autónomas ante el reto de la despoblación”, en M. M. Soto Moya, (dir.) y J. F. Sedeño López (coord.): *Innovaciones jurídicas en materia de gasto e ingreso público frente al desafío de la despoblación*. Atelier.
- Ramos Prieto, J. (2024): “La ley reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de la Comunidad Valenciana ante el Tribunal Constitucional: luces y sombras”, *Cuadernos de derecho local*, n.º 64 (Ejemplar dedicado a: La financiación de los gobiernos locales): 213-249.

- Sánchez Galiana, J. A. (2015): “Los principios constitucionales del gasto público y la estabilidad presupuestaria”, *Crónica Tributaria*, n.º 3: 157-190.
- Sánchez Galiana, J. A. (2023): “Impuestos locales ante la España despoblada”, en D. Casas Agudo, F. García- Fresneda Gea (coords.): *Estudios sobre las finanzas públicas ante la España despoblada*. Tirant lo Blanch: 341-372.
- Santiago Iglesias, D. y De Nuccio, A. (2023): “La prestación de servicios públicos locales en zonas despobladas o en riesgo de despoblación: retos y oportunidades”, en Y. Gómez Sánchez (coord.): *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: 201-262.
- Soto Moya, M. M. (2024): “Instrumentos fiscales en España frente a la despoblación: la eficacia de los beneficios tributarios en el impulso demográfico de nuestro país”, *Nueva fiscalidad*, n.º 1: 45-82.
- Velasco Caballero, F. (2022): “Financiación de los municipios pequeños y despoblación”, *REGAP: Revista Galega de Administración Pública*, n.º 64: 5-45.
- Velasco Caballero, F.; Martínez Sánchez, C. y Loras Gimeno, D. (2023): “Incentivos económicos y medidas financieras”, en Y. Gómez Sánchez (coord.): *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: 307-335.
- Vera Jurado, D. y Álvarez González, E. M. (2023): “Los servicios públicos frente a la despoblación: ¿Cómo se pueden garantizar por la administración pública?”, en M. M. Soto Moya (dir.) y J. F. Sedeño López (coord.): *Innovaciones jurídicas en materia de gasto e ingreso público frente al desafío de la despoblación*. Atelier.
- VVAA (2022): *Financiación y colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las Entidades Locales: Situación actual y posibles líneas de reforma*. Instituto de Estudios sobre la Hacienda Pública de Andalucía (Fundación IEHPA).
- Zornoza Pérez, J. (2008): “La regulación de las participaciones locales en ingresos de las comunidades Autónomas: una exigencia constitucional”, *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 33: 11-46.