

CAPÍTULO VIII

Revisión del actual sistema de financiación de las diputaciones provinciales desde el punto de vista de su relación con determinados aspectos del reto demográfico

Tomás de la Quadra-Salcedo Janini

*Catedrático de Derecho Constitucional.
Universidad Autónoma de Madrid*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La atribución de competencias a las diputaciones provinciales para afrontar los retos que plantea la despoblación. 3. La financiación de las diputaciones provinciales. 3.1. La participación de las provincias en los ingresos del Estado. 3.2. La participación de las provincias en los ingresos de las comunidades autónomas. 3.3. Las subvenciones. 4. Una vía de financiación a explorar y desarrollar: una mayor participación de las diputaciones provinciales en las subvenciones estatales que tienen como finalidad luchar contra la despoblación y garantizar la cohesión social y territorial. 5. Bibliografía.

1. Introducción

La evolución del modelo demográfico territorial en España, pero igualmente en una gran parte de Europa, pone de manifiesto la existencia de dos procesos contrapuestos pero ciertamente interrelacionados; uno es la concentración de población y actividades en un número cada vez más reducido de áreas urbanas, y otro es el declive o estancamiento de la mayor parte del territorio, especialmente de las áreas rurales y los pequeños

municipios, el 50 % de los cuales estaría, en el caso de España, en riesgo de desaparecer en las próximas décadas¹.

Ambos procesos, aunque interconectados, también individualmente considerados generan importantes problemas de sostenibilidad desde un punto de vista medioambiental, económico y social. Son procesos que afectan a la cohesión territorial, a la sostenibilidad ambiental y a la habitabilidad humana. Ambos procesos cabe englobarlos bajo el concepto de reto demográfico, que sería, por tanto, un concepto más amplio que el más concreto concepto de despoblación, que solo incluiría uno de los dos procesos.

Ciertamente la acción de los poderes públicos debe ser capaz de dar respuestas a las dificultades de las áreas rurales, y de las zonas en declive demográfico, para garantizar algo tan esencial como la igualdad de derechos y oportunidades en todo el territorio, pero la acción pública debe ser igualmente capaz de dar respuesta a la concentración de población y de actividades en un número cada vez más reducido de áreas urbanas.

La acción pública que trate de dar respuesta al denominado reto demográfico requiere de dos elementos interrelacionados: una atribución competencial coherente a los diferentes niveles territoriales de gobierno (2), y un establecimiento de mecanismos de financiación de aquella acción pública (3).

En este contexto, es indudable que para la resolución de los problemas que plantea el denominado reto demográfico, y más específicamente para la resolución de aquellos problemas derivados de la despoblación —el segundo proceso señalado—, debe tenerse en cuenta entre los actores fundamentales a los que asignar la capacidad de respuesta a un nivel de gobierno garantizado en nuestra Constitución como es el de las diputaciones provinciales. Así, en el supuesto de municipios de poca población y elevada dispersión, la existencia de entidades supramunicipales puede llegar a permitir una prestación adecuada de aquellos servicios y/o bienes de naturaleza pública, pues, tal y como se ha señalado, entre las razones relevantes para la permanencia de las personas en municipios rurales se encuentran tanto la efectiva provisión de servicios públicos de calidad como la existencia de oportunidades empresariales y laborales (Collantes y Pinilla, 2019: 76, 230; Rodríguez-Pose y Griffiths, 2021: 446; Esparcia Pérez, 2021: 94). En ambos casos puede ser determinante la

1. Plan de recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico.

actuación del correspondiente ayuntamiento (Velasco Caballero, 2023: 2), pero igualmente, y debido a la eventual falta de capacidad material de aquellos, debe destacarse la importancia que pueden llegar a tener las diputaciones provinciales.

La jurisprudencia constitucional más reciente ha subrayado cómo la caracterización constitucional de la provincia como “agrupación de municipios” (art. 141.1 CE) supone, precisamente, que unas y otros responden a un ámbito normalmente común de intereses. Así, en efecto, la Constitución, al configurar la provincia como agrupación de municipios, está regulando el nivel local de gobierno como un sistema integrado por dos entidades, los municipios y la provincia. Dos entidades que forman parte de una misma comunidad política local que determina que no existan propiamente intereses provinciales opuestos a los municipales (STC 82/2020, FJ 7).

2. La atribución de competencias a las diputaciones provinciales para afrontar los retos que plantea la despoblación

Se debe examinar brevemente el primer elemento señalado: la atribución competencial, pues de acuerdo con la jurisprudencia constitucional —recogida en la STC 82/2020, FJ 5—, la Constitución “no precisa las competencias que corresponden a los entes locales” —fundamentalmente municipios y provincias—, sino que la norma fundamental ha distribuido todo el poder público entre el Estado (mediante las competencias atribuidas por el art. 149 CE) y las comunidades autónomas (a través de las competencias atribuidas por los estatutos de autonomía y las leyes previstas en los apdos. 1 y 2 del art. 150 CE).

Para el Tribunal Constitucional, en consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el art. 137 CE, la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las comunidades autónomas, pues debe ser cada cual en el marco de sus atribuciones el que regule y atribuya las competencias de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía asegurada en los arts. 137, 140 y 141 CE.

El Estado y las comunidades autónomas comparten así la regulación del régimen local, sin perjuicio del espacio que uno y otras deben asegurar en todo caso a las normas locales en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE).

Por tanto, y en principio, correspondería al Estado y a las comunidades autónomas, cada cual en el marco de sus atribuciones, regular y atribuir las competencias de los entes locales².

Así se ha reflejado en la normativa infraconstitucional cuando, en lo que se refiere a la atribución competencial, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su art. 36.1, dispone en su primera parte que son competencias propias de la diputación las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública.

Sin embargo, e igualmente de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las comunidades autónomas regulan y atribuyen competencias a los entes locales sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, que ampararía así una regulación estatal básica sobre competencias locales que, en cuanto tal, está llamada a condicionar al legislador autonómico. Así, en efecto, para el Tribunal Constitucional el Estado puede apoyarse en el art. 149.1.18 CE para establecer aquellas condiciones básicas conforme a las que la legislación sectorial de las comunidades autónomas ha de atribuir específicamente las competencias locales en un momento sucesivo. Así, en “esa ulterior

2. Ciertamente el Estado y las comunidades autónomas, cuando atribuyen competencias a los entes locales, deben respetar la garantía constitucional de la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE. Para el Tribunal Constitucional, la autonomía local constitucionalmente garantizada se configura como una garantía con un contenido mínimo que el legislador sectorial, el estatal y el autonómico deben respetar; y que “se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible”. La autonomía local permite configuraciones legales diversas. La STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b), lo recuerda cuando afirma que, “al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de libertad de configuración, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”.

Así, el Tribunal, cuando se refiere a los municipios, señala que las leyes sectoriales “deben ponderar los intereses locales y supralocales involucrados, asegurando ‘que los municipios tengan competencias propias en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal’ y, en general, una capacidad de intervención en los asuntos que les afectan tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a los intereses municipales” [STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 3 c)].

La doctrina referida, además de asumir que la capacidad de intervención de los distintos entes locales en los asuntos que les afectan debe ser tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a sus intereses en un determinado ámbito, supone asumir una segunda perspectiva —que no es sino el reverso de la misma idea—: la de que el legislador sectorial, atendiendo, en este caso, a intereses de alcance supralocal, pueda conferir a instancias políticas supramunicipales (por ejemplo, cabildos, consejos insulares, diputaciones o comunidades autónomas) mecanismos de intervención sobre el ámbito competencial local que limiten la autonomía municipal —o en su caso que limiten la autonomía provincial cuando se trate de mecanismos de intervención autonómica que supongan una limitación de esta—.

operación” que ha quedado “deferida al legislador competente por razón de la materia”, las comunidades autónomas no pueden “desconocer los criterios generales que los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LRBRL han establecido”.

Así, si bien, en principio, el Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas en el nivel local cuando tenga competencias en la materia o el sector de que se trate, puede llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, mediante la competencia reconocida en el art. 149.1.18 CE, atribuyendo incluso directamente competencias locales para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino. La configuración de ese núcleo homogéneo puede justificar la limitación de la autonomía de las comunidades autónomas, porque el Estado puede habilitar directamente la competencia local en materias de alcance autonómico.

Por lo tanto, a la hora de asignar competencias locales al amparo de sus atribuciones estatutarias, las comunidades autónomas deben respetar las bases estatales del régimen local que se derivan de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.18 CE.

Recordado lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado asimismo cómo se concretan aquellos límites a los respectivos legisladores sectoriales, estatal y autonómicos, que se derivan del reconocimiento constitucional de la autonomía local en los arts. 137, 140 y 141 CE.

Para el Tribunal Constitucional la autonomía local constitucionalmente garantizada se configura como una garantía con un contenido mínimo que el legislador sectorial, el estatal y el autonómico, debe respetar; y que “se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible”. La autonomía local permite configuraciones legales diversas. La STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b), lo recuerda cuando afirma que, “al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de libertad de configuración, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”.

Así, el Tribunal, cuando se refiere a los municipios, señala que las leyes sectoriales “deben ponderar los intereses locales y supralocales involucrados,

asegurando ‘que los municipios tengan competencias propias en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal’ y, en general, una capacidad de intervención en los asuntos que les afectan tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a los intereses municipales” [STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 3 c)].

La doctrina referida, además de asumir que la capacidad de intervención de los distintos entes locales en los asuntos que les afectan debe ser tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a sus intereses en un determinado ámbito, supone asumir una segunda perspectiva —que no es sino el reverso de la misma idea—: la de que el legislador sectorial, atendiendo, en este caso, a intereses de alcance supralocal, pueda conferir a instancias políticas supramunicipales (por ejemplo, cabildos, consejos insulares, diputaciones o comunidades autónomas) mecanismos de intervención sobre el ámbito competencial local que limiten la autonomía municipal —o, en su caso, que limiten la autonomía provincial cuando se trate de mecanismos de intervención autonómica que supongan una limitación de esta—.

La doctrina general referida se ha reflejado en la normativa infraconstitucional cuando, en lo que se refiere a la atribución competencial, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su art. 36.1, dispone —tras considerar que son competencias propias de la diputación las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública— que son competencias de las diputaciones, “en todo caso, las siguientes”, y realiza una enumeración en la que cabe destacar las competencias provinciales sobre a) la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal; b) la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; y c) la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial³.

3. Las diputaciones pueden también ostentar competencias por delegación del Estado (solo competencias de mera ejecución) o de las comunidades autónomas (gestión ordinaria de los servicios propios), según lo dispuesto en el art. 37 de la LRBRL, que señala:

“1. Las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes. En este último supuesto las Diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades. 2. El Estado podrá, asimismo, previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma interesada, delegar en las Diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo

Corresponde a las diputaciones provinciales la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, para la prestación de los servicios públicos. Y no solo los servicios públicos obligatorios enunciados en el art. 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), completada por las correspondientes leyes autonómicas, sino incluso otros servicios no obligatorios (como los relacionados con la promoción económica y laboral, la cultura, la sanidad, la integración social y los espectáculos), pues recordemos que, tal y como ha señalado la jurisprudencia constitucional, la atribución competencial a los entes locales se prevé en el art. 25 LBRL cuando se refiere a las denominadas competencias propias⁴, pero también se prevé en el art. 7.4, en la redacción dada por el art. 1.3 de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que en sustitución de aquellas reglas habilitantes generales que suprimió la referida ley de racionalización, ha establecido otra que permite a todas las entidades locales ejercer cualesquiera competencias, pero con sujeción a exigentes condiciones materiales y formales. Estas competencias del art. 7.4 LBRL reciben la denominación de “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”. Su ejercicio no requiere de una habilitación legal específica, pero es posible solo si: 1) no hay riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal; 2) no se produce la ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración; 3) hay informe previo vinculante de la Administración competente por razón de la materia (que señale la inexistencia de duplicidades) y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias).

Cumplidas estas exigencias, el ente local podrá ejercer la competencia “en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas” (art. 7.2 LBRL). Por eso el Tribunal Constitucional

para la prestación de los correspondientes servicios. 3. El ejercicio por las Diputaciones de las facultades delegadas se acomodará a lo dispuesto en el artículo 27”.

4. La nueva redacción del art. 25.2 LBRL, en línea con la anterior, identifica las materias dentro de las que el municipio debe tener “en todo caso” competencias “propias” (art. 25.2 LBRL). Este artículo no atribuye competencias; introduce condiciones a la legislación que las confiera. La atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las comunidades autónomas, cada cual en el marco de sus competencias. El art. 25.2 LBRL sigue funcionando, por tanto, como una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local [STC 214/1989, FJ 3 a) y b)]. A este respecto, la novedad es la relativa constricción de esa garantía legal como consecuencia de la reducción o supresión de algunas materias incluidas en el listado de la redacción anterior del art. 25.2; en especial, la asistencia social y la atención primaria de la salud.

ha acogido la denominación doctrinal en positivo de competencias “propias generales”. Se distinguen de las competencias propias del art. 25 LBRL, no por el nivel de autonomía de que dispone el ente local que las ejerce, sino por la forma en que están atribuidas. Si las reguladas en el art. 25 LBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el art. 74 LBRL están directamente habilitadas por el legislador básico, quedando su ejercicio sujeto a la indicada serie de condiciones en relación con la sostenibilidad y la duplicidad.

El fenómeno de la despoblación, con las dificultades que comporta para los pequeños municipios de las áreas rurales, y de las zonas en declive demográfico, para garantizar algo tan esencial como la igualdad de derechos y oportunidades en todo el territorio, trae al primer plano la competencia de las diputaciones provinciales en relación con la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión⁵, para la prestación de los servicios públicos más elementales.

3. La financiación de las diputaciones provinciales

Una vez examinado cómo se determinan y atribuyen las competencias locales, y la importancia que pueden llegar a tener las competencias reconocidas a las diputaciones en relación con el fenómeno de la despoblación, se debe examinar el segundo elemento relativo a cómo se determina la financiación de la acción pública que se deriva de aquella atribución competencial.

Tal y como se ha señalado, la necesidad de gasto —*id est*, la carga financiera— de un nivel de gobierno depende del contenido y de la extensión de las competencias que debe desempeñar; y a ella debe ajustarse el reparto de los ingresos (Medina Guerrero, 2003: 58). La atribución de competencias determina los gastos necesarios, que por su parte sirven a su vez de base para un adecuado reparto de los ingresos.

Para que los municipios puedan prestar adecuadamente todos los servicios —obligatorios o voluntarios— es necesaria una financiación apropiada. Y tal y como se ha señalado, 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.

En este sentido cabe destacar que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional más reciente tanto el Estado como la comunidad autónoma,

5. Los municipios con más población, en principio, necesitarían menos apoyo por parte de las diputaciones provinciales, pues se les presupone una mayor capacidad económica y administrativa para gestionar eficientemente sus servicios públicos.

que tienen atribuida la capacidad de determinar el ámbito competencial local en el ámbito de sus respectivas competencias, son constitucionalmente responsables de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales. Consecuentemente, para el Tribunal Constitucional “la atribución a los entes locales de nuevas tareas, o la ampliación de aquellas que ya venían desempeñando, debe tener como consecuencia, en su caso, la garantía de aquellos ingresos que le permitan hacer frente a la eventual necesidad de gasto que la nueva atribución de competencias pueda suponer, debiendo encargarse también aquel nivel de gobierno al que el bloque de constitucionalidad ha reservado la concreta competencia —y que decide atribuirla al ente local— de acordar aquellas medidas pertinentes al objeto de garantizar su suficiencia financiera” (STC 82/2020). Por tanto, el nivel, estatal o autonómico, que atribuye a los entes locales determinadas competencias, es, asimismo, constitucionalmente responsable de garantizar a dichos entes aquellos recursos financieros que les permitan acometer esas tareas.

El art. 142 CE establece las fuentes de financiación de los entes locales, cuando dispone que “las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado —mediante las denominadas PIE, acrónimo de Participación en Ingresos del Estado— y de las Comunidades Autónomas” —mediante las denominadas PICA (acrónimo de Participación en Ingresos de las Comunidades Autónomas)—.

Tal y como ha señalado el Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local en 2017, los espacios fiscales propios y su concreción en tributos particulares propios constituirían el marco ideal para el ejercicio de la autonomía de ingresos de las entidades locales. Sin embargo, tanto razones de técnica fiscal (hay tributos cuya configuración no hace aconsejable una descentralización generalizada de sus elementos) como la gran desigualdad en la distribución por el territorio de las capacidades fiscales obligan a complementar la financiación tributaria propia de los Gobiernos locales con otros instrumentos financieros, como son las transferencias provenientes de las PIE y las PICA; o las ayudas o subvenciones condicionadas que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional pueden también ser ingresos que perciban las entidades locales en concepto de participación en los tributos del Estado o de las comunidades autónomas, a que se refiere el art. 142 [STC 150/1990].

Porsu parte el art. 2 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en

adelante TRLRHL), enumera los recursos de las entidades locales, refiriéndose a los siguientes: a) los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado; b) los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos, y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales; c) las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas; d) las subvenciones; e) los percibidos en concepto de precios públicos; f) el producto de las operaciones de crédito; g) el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias; h) las demás prestaciones de derecho público.

En las presentes páginas examinaremos los recursos a los que se refieren las letras c) —participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas— y d) —las subvenciones—, por suponer cuantitativamente el grueso de la financiación provincial.

3.1. La participación de las provincias en los ingresos del Estado

El elemento fundamental del sistema de transferencias incondicionadas a las provincias es la tradicional Participación en Ingresos del Estado o PIE. La participación de los entes locales en los ingresos del Estado es un recurso financiero que representaría en el caso de las diputaciones provinciales el grueso de su financiación, pues estaría en torno al 66 % de sus ingresos totales⁶. El resto de los ingresos provinciales provendría de las transferencias corrientes derivadas de la Participación en Ingresos de las Comunidades Autónomas (las denominadas PICA)⁷, de las tasas⁸, de los recargos sobre impuestos⁹ y de otros ingresos como son los ingresos patrimoniales.

El actual modelo de financiación provincial, en lo que se refiere concretamente a las transferencias corrientes del Estado, se aplica desde

6. Se trataría de un valor medio, pues la cifra concreta variaría en cada provincia en función del resto de ingresos. Así, en 2021, si en el caso de la Diputación de Zaragoza el porcentaje de ingresos procedentes de transferencias corrientes del Estado llegó al 90 %, en el caso de la Diputación de Segovia fue el 61 % del total de ingresos de la provincia. <https://www.airef.es/es/datalab/ccll-lab/>.

7. En el caso de las diputaciones provinciales su principal fuente de financiación son las transferencias de la Administración General del Estado a través principalmente del Fondo Complementario de Financiación, pues como se ha venido sistemáticamente denunciando las comunidades autónomas, responsables últimas del desarrollo del sistema de participación de los entes locales en sus propios tributos (los denominados PICA), no han desarrollado suficientemente la obligación que les impone la Constitución en lo que se refiere a la participación de los entes locales en los tributos autonómicos (Martín Rodríguez, 2010).

8. De acuerdo con el art. 132 del TRLRHL: "Las Diputaciones Provinciales podrán establecer y exigir tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia, y por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de bienes del dominio público provincial [...]".

9. De acuerdo con el art. 134 del TRLRHL: "Las Diputaciones Provinciales podrán establecer un recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas".

2004 a todas las provincias de régimen común¹⁰ y a las islas.

La participación de las entidades locales en los ingresos del Estado es un recurso financiero previsto en el art. 142 de la Constitución, y que tendría naturaleza de transferencia corriente de carácter incondicionado. Tiene como finalidad contribuir, junto con la participación de dichas entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas, a la consecución de su suficiencia financiera, dando cobertura a las diferencias que puedan existir entre las necesidades de gasto de dichas entidades y los recursos que puedan obtener por sus propios medios.

A su vez, en lo que se refiere concretamente a dichas transferencias corrientes procedentes del Estado, hay que diferenciar entre, por un lado, la participación de las diputaciones en los ingresos obtenidos por la recaudación de impuestos por parte del Estado en la provincia, a través de la cesión de un porcentaje de los mismos —A)—, y, por otro, la participación de las diputaciones en el denominado Fondo Complementario de Financiación¹¹ —B)—.

El grueso de los ingresos por transferencias del Estado provendría del referido Fondo Complementario de Financiación —B)—, en torno a un 80 % de los mismos¹², proiniendo el resto fundamentalmente de la cesión de un porcentaje de los impuestos A).

A) En lo que se refiere a la determinación de la participación de las diputaciones provinciales en los ingresos obtenidos por la recaudación de impuestos por parte del Estado en la provincia, la misma se halla regulada en los arts. 135 a 139 del TRLRHL. Los porcentajes de cesión aplicables se contienen en los arts. 136 del TRLRHL, cuando dispone que a cada una de las provincias se le cederán los siguientes porcentajes de los rendimientos obtenidos en los impuestos estatales que se citan: a) el 1,2561 % de la cuota líquida estatal del impuesto sobre la renta de las personas físicas; b) el 1,3699 % de la recaudación líquida por el impuesto sobre el valor añadido imputable a cada provincia o ente asimilado; c) el 1,7206 % de la recaudación líquida imputable a cada provincia o ente asimilado por los impuestos especiales

10. Existe una discriminación evidente en favor de los municipios radicados en territorios forales que han venido recibiendo sistemáticamente transferencias incondicionales que durante muchos años más que duplicaban (como media) las cantidades per cápita recibidas por los radicados en territorios de régimen común (Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local de 2017, apartado 256).

11. Una fuente adicional de ingresos serían el crédito percibido para el mantenimiento de la asistencia sanitaria mediante el denominado Fondo de Asistencia Sanitaria (FAS) y las compensaciones por la reforma del impuesto de actividades económicas (Ley 51/2002 y Ley 22/2005). Todo esto queda regulado en los capítulos III y IV del TRLRHL (arts. 135 a 146).

12. Se trataría de un valor medio que oculta casos particulares muy diferentes.

sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre el alcohol y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre las labores del tabaco¹³.

Ello ha dado lugar en 2021 a las siguientes cantidades¹⁴:

CESIÓN DE IMPUESTOS 2021

Diputaciones y entes asimilados	Cesión de Impuestos (euros)
ALBACETE	8 971 740,74
ALICANTE	44 331 215,93
ALMERÍA	15 746 305,71
ASTURIAS	27 964 616,03
ÁVILA	3 778 338,81
BADAJOS	13 509 998,71
BARCELONA	199 956 517,64
BURGOS	10 525 459,88
CÁCERES	8 044 676,17
CÁDIZ	26 853 254,09
CASTELLÓN	15 981 819,50
CIUDAD REAL	10 809 072,93
CÓRDOBA	16 890 153,96
CORUÑA (A)	30 468 289,68
CUENCA	4 508 637,71
FORMENTERA	392 497,06
FUERTEVENTURA	944 603,14
GIRONA	26 871 985,30
GOMERA (LA)	151 885,90
GRAN CANARIA	9 506 845,49
GRANADA	21 541 997,85
GUADALAJARA	6 869 843,80

13. El Informe de la Comisión de expertos para la reforma de la financiación local de 2017 proponía la supresión del actual sistema de participación en tributos concretos que afecta a las ciudades de más de 75 000 habitantes, capitales de provincia y comunidad autónoma y diputaciones, consejos y cabildos insulares, "en la medida en que ninguno de ellos puede hacer uso de capacidad normativa sobre ellos, por lo que, en la práctica operan como meras transferencias distribuidas cuyos resultados distan de responder a objetivos claros de equidad. En consecuencia, la Comisión propone integrar los recursos procedentes de estas fuentes en un único fondo que, a su vez sea distribuido entre las Entidades Locales con base exclusiva en criterios de necesidad y capacidad fiscal con objetivos niveladores" (apdos. 271 y 272).

14. Elaboración a partir de los datos recogidos en el documento del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de julio de 2023: "Financiación de los municipios de más de 75.000 habitantes, capitales de provincia o de comunidad autónoma; y de las provincias y entes asimilados correspondiente al ejercicio 2021".

HIERRO (EL)	85 214,30
HUELVA	11 604 722,88
HUESCA	6 407 598,37
IBIZA	5 345 325,17
JAÉN	13 150 004,02
LANZAROTE	1 349 988,45
LEÓN	12 203 480,62
LLEIDA	13 396 138,42
LUGO	7 848 108,53
MÁLAGA	39 138 231,21
MALLORCA	32 525 506,02
MENORCA	3 088 575,36
MURCIA	34 977 544,52
OURENSE	7 137 242,76
PALENCIA	4 406 148,59
PALMA (LA)	698 154,80
PONTEVEDRA	23 294 503,42
SALAMANCA	8 763 994,15
SEGOVIA	4 173 142,05
SEVILLA	45 488 419,90
SORIA	2 563 255,13
TARRAGONA	24 148 772,50
TENERIFE	8 920 438,89
TERUEL	3 641 850,24
TOLEDO	16 000 234,77
VALENCIA	72 475 143,91
VALLADOLID	15 273 402,83
ZAMORA	4 301 544,50
ZARAGOZA	29 199 342,38
Total	956 225 784,72

B) Por su parte, el Fondo Complementario de Financiación es un sistema de transferencias incondicionadas a los entes locales cuya regulación se encuentra recogida en el TRLHL.

En lo que se refiere a la determinación de la participación de las diputaciones provinciales en dicho fondo se sigue el procedimiento previsto en los arts. 140 a 143 del TRLRHL, que disponen que una vez conocida la variación de los ingresos tributarios del Estado (ITE) del año en el que se quiere calcular la participación respecto de 2004, adoptado como año de referencia, se procede al cálculo de la liquidación del ejercicio correspondiente a través de la determinación del denominado índice de evolución (IE).

Así, los ingresos tributarios del Estado (ITE) se definen en el art. 121 del TRLRHL, y están constituidos por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las comunidades autónomas, por el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre el valor añadido, y los impuestos especiales sobre la cerveza, sobre productos intermedios, sobre el alcohol y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre las labores del tabaco.

Para determinar la participación total de cada entidad local en el año correspondiente (por ejemplo, en 2021) en el Fondo Complementario de Financiación, se requiere calcular el denominado índice de evolución (IE) respecto del año base (2004):

$$IE = ITE_{2021} / ITE_{2004}$$

En concreto, con los datos de los ingresos tributarios del Estado en 2021 y en 2004, el índice de evolución habría sido:

$$IE = ITE_{2021} / ITE_{2004} = 88\,766\,963\,300,49 / 52\,505\,287\,670,84 = \mathbf{1,6906}$$

La participación de las diputaciones en el Fondo Complementario de Financiación regulado en los arts. 140 a 142 del TRLRHL se calcula aplicando el índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado para el periodo 2021/2004 (1,6906). Por su parte, la determinación de la participación provincial en el Fondo Complementario de Financiación correspondiente al año base (2004) se establece en los arts. 120 y 142 del TRLRHL.

Los resultados de 2021 aparecen en el siguiente cuadro:

PARTICIPACIÓN EN 2021 EN EL FONDO COMPLEMENTARIO DE FINANCIACIÓN (FCF)¹⁵

Índice de Actualización (A) = 1,6906 euros

Diputaciones y entes asimilados	FCF	FCF
	2004	2021
	(1)	(2) = (1) * (A)
ALBACETE	45 226 023,07	76 459 114,60
ALICANTE	113 319 727,79	191 578 331,80
ALMERÍA	53 052 685,59	89 690 870,26
ASTURIAS	87 072 841,26	147 205 345,43

15. Elaboración a partir de los datos recogidos en el documento del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de julio de 2023: "Financiación de los municipios de más de 75.000 habitantes, capitales de provincia o de comunidad autónoma; y de las provincias y entes asimilados correspondiente al ejercicio 2021".

ÁVILA	24 034 377,33	40 632 518,31
BADAJOS	76 343 740,37	129 066 727,47
BARCELONA	297 736 634,41	503 353 554,13
BURGOS	39 722 368,47	67 154 636,14
CÁCERES	65 034 888,78	109 947 982,97
CÁDIZ	88 834 183,40	150 183 070,46
CASTELLÓN	45 099 475,98	76 245 174,09
CIUDAD REAL	60 010 432,03	101 453 636,39
CÓRDOBA	72 522 502,52	122 606 542,76
CORUÑA (A)	95 512 237,59	161 472 988,87
CUENCA	36 464 973,56	61 647 684,30
FORMENTERA	861 087,34	1 455 754,26
FUERTEVENTURA	11 479 748,71	19 407 663,17
GIRONA	48 628 151,69	82 210 753,25
GOMERA (LA)	5 740 831,62	9 705 449,94
GRAN CANARIA	61 518 384,83	104 002 981,39
GRANADA	76 762 735,07	129 775 079,91
GUADALAJARA	29 574 027,50	49 997 850,89
HIERRO (EL)	4 750 075,78	8 030 478,11
HUELVA	50 223 450,28	84 907 765,04
HUESCA	35 225 156,59	59 551 649,73
IBIZA	9 115 063,35	15 409 926,10
JAÉN	66 023 533,80	111 619 386,24
LANZAROTE	13 541 211,48	22 892 772,13
LEÓN	57 755 141,31	97 640 841,90
LLEIDA	43 559 889,83	73 642 349,75
LUGO	43 292 317,20	73 189 991,46
MÁLAGA	97 574 941,38	164 960 195,90
MALLORCA	47 000 541,61	79 459 115,65
MENORCA	7 971 206,18	13 476 121,17
MURCIA	95 860 553,77	162 061 852,20
OURENSE	40 828 042,65	69 023 888,90
PALENCIA	24 119 955,76	40 777 197,21
PALMA (LA)	11 942 071,57	20 189 266,20
PONTEVEDRA	73 124 416,86	123 624 139,14
SALAMANCA	42 615 067,83	72 045 033,67
SEGOVIA	20 424 496,40	34 529 653,61
SEVILLA	136 141 532,43	230 160 874,73
SORIA	20 203 186,97	34 155 507,89
TARRAGONA	58 575 101,91	99 027 067,29
TENERIFE	64 876 569,84	109 680 328,97
TERUEL	29 411 820,49	49 723 623,72
TOLEDO	63 149 906,09	106 761 231,24

VALENCIA	166 546 413,82	281 563 367,20
VALLADOLID	42 816 369,66	72 385 354,55
ZAMORA	30 733 047,06	51 957 289,36
ZARAGOZA	74 122 250,15	125 311 076,10
Total	2 906 075 390,96	4 913 011 055,95

La determinación de la participación provincial en el FCF en el año base (2004) —clave para la determinación del reparto—, partiría, a su vez, de la participación que se producía en dicho FCF con anterioridad a la implantación del nuevo modelo, pues el elemento a tener en cuenta para la determinación de la participación en 2004, año base del nuevo modelo, es la participación en tributos del Estado del año 2003 determinada de conformidad con el modelo anterior¹⁶. Así, el modelo de financiación anterior al vigente se estructuró con una periodicidad quinquenal, y el importe de la participación de las provincias en los tributos del Estado se distribuía entre las mismas conforme se establecía por las leyes de presupuestos generales del Estado sobre la base de los siguientes criterios: el número de habitantes de la respectiva provincia o isla, la superficie, el número de habitantes de derecho de los municipios menores de 20 000 habitantes en relación con el total de habitantes de la provincia, la inversa de la renta per cápita, y otros criterios que se estimasen procedentes. La definición y/o aplicación de los principales criterios distributivos preexistentes al nuevo modelo supone que este da por bueno los resultados del anterior y, con ello, acepta y consolida sus posibles defectos (Pedraja y Cordero, 2012: 5).

Así, el art. 66 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003, a efectos de calcular la participación de las provincias, comunidades autónomas uniprovinciales no insulares, islas y ciudades de Ceuta y Melilla en los tributos del Estado para el año 2003, disponía que las variables y los porcentajes a aplicar serían los siguientes: el 70 % en función de la población provincial; 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; el 5 % en función de la inversa de la relación entre el valor añadido bruto provincial y la población de derecho; y el 2,5 % en función de la potencia instalada en régimen de producción de energía eléctrica.

16. Las provincias reciben en el año base (2004) una transferencia igual al resultado de actualizar la obtenida en el último año del anterior quinquenio (2003) con la evolución de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las comunidades autónomas, por IRPF, IVA e impuestos especiales armonizados (índice ITE).

Así, se ha señalado como el principal criterio la población¹⁷, que sirve para distribuir la mayor parte de la referida transferencia, y que tiene como defecto fundamental la sobrefinanciación de aquellas provincias más pobladas frente a aquellas menos pobladas y con menor capacidad de recaudación y actuación por parte de sus municipios.

El Informe de la Comisión de expertos sobre financiación local de 2017 proponía la necesidad de incorporar una fórmula para distribuir las transferencias de la PIE, entre cuyos criterios debían recogerse tres variables relevantes debidamente ponderadas y actualizadas:

a) En primer lugar, la población oficial en los municipios de menos de 20 000 habitantes de la provincia, con el objeto de señalar el marco competencial básico de las diputaciones en relación con ese colectivo.

b) En segundo lugar, el número de municipios de menos de 1000 habitantes en la provincia como variable representativa de la función de apoyo administrativo y de fijación de la población al territorio en los pequeños municipios, donde las posibilidades de prestar servicios de calidad a los ciudadanos son más limitadas y el papel de las diputaciones adquiere un mayor protagonismo.

c) Finalmente, una tercera variable de población ajustada, que tenga en cuenta en la proporción adecuada la población de la provincia, la población mayor de 65 años, la dispersión de la población, la superficie provincial y, en su caso, alguna otra variable orográfica que considere los costes asociados al ejercicio de las competencias provinciales.

3.2. La participación de las provincias en los ingresos de las comunidades autónomas

El art. 142 establece como fuente de financiación necesaria de los entes locales la participación en los tributos de las comunidades autónomas —las denominadas PICA, acrónimo de Participación en Ingresos de las Comunidades Autónomas—. La Constitución estableció así para las entidades locales una doble fuente de financiación, además de la de los tributos propios, la

17. Por otro lado, tal y como señala el Informe de la Comisión de expertos de 2017, el actual Fondo Complementario de Financiación, calculado en el año base (2004) como diferencia entre la participación anterior y la recaudación de los impuestos mencionados, y actualizado con el mismo índice desde entonces para todas las diputaciones, no permite adaptar los recursos a la evolución de las necesidades diferenciales, al no recoger en estos años las variaciones en la población.

proveniente de la Administración General del Estado y la proveniente de las comunidades autónomas.

La mayor parte de las transferencias realizadas por las comunidades autónomas en beneficio de las entidades locales son de carácter condicional, por lo que las PICA, entendidas como transferencias incondicionales, tienen en la actualidad un desarrollo muy secundario¹⁸.

Precisamente para el Informe de la Comisión de expertos sobre financiación local de 2017 una forma razonable de contribuir a constituir PICA de un tamaño adecuado podría consistir en aportar a las mismas un porcentaje elevado de las actuales transferencias, deshaciendo su condicionalidad (apartado 300)¹⁹.

3.3. Las subvenciones

Tanto la PIE (Participación en Ingresos del Estado) como el conjunto de PICA (Participaciones en Ingresos de las Comunidades Autónomas) constituirían el bloque de transferencias incondicionales que, en su caso, se complementarían con transferencias finalistas mediante las cuales la Administración central o las comunidades autónomas pudieran contribuir a desarrollar sus políticas territoriales.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional: “Los arts. 140 y 142 de la Constitución no prescriben, con alcance general, que los ingresos que perciban las entidades locales en concepto de participación en los tributos del Estado o de las comunidades autónomas hayan de quedar a la entera y libre disponibilidad de aquellas corporaciones. No exigen que dicha participación se instrumente, en cualquier caso, mediante transferencias o subvenciones incondicionadas de fondos estatales o autonómicos a las

18. Como ha indicado Cuenca García (2017), existe una regulación de la Participación en Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICA) digna de ese nombre en las tres comunidades autónomas cuyos regímenes de financiación autonómica son privilegiados (Canarias, Navarra y País Vasco). En el otro extremo tendríamos una comunidad, Murcia, que incumpliría claramente el art. 142 de la Constitución. Y las trece comunidades autónomas restantes disponen de alguna fórmula similar a la PICA, aunque solo Andalucía y Castilla y León tienen una norma con rango de ley expresamente dedicada a ello.

19. Para Cuenca García (2017: 76), esta opción daría mayor autonomía a las entidades locales, pero restaría margen a las comunidades autónomas para realizar sus propias políticas en colaboración con los ayuntamientos. Además, podría plantear problemas si, una vez convertida en financiación incondicionada, algunas entidades locales dejaran de prestar los servicios antes expresamente subvencionados, obligando a las comunidades autónomas a volver a financiarlos con condicionalidad.

Haciendas locales. Por el contrario, como es regla común en el derecho comparado, resulta constitucionalmente lícito vincular las transferencias y subvenciones a un destino concreto, siempre que, en el ejercicio de sus propias competencias, concorra en ello el interés del ente que transfiere sus propios recursos o subvenciona a las Haciendas locales” [STC 150/1990, FJ 12]. Así se reconoce también en los arts. 39 y 40 del TRLRHL.

4. Una vía de financiación a explorar y desarrollar: una mayor participación de las diputaciones provinciales en las subvenciones estatales que tienen como finalidad luchar contra la despoblación y garantizar la cohesión social y territorial

El Plan de Medidas ante el Reto Demográfico aprobado por la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico ha previsto una inversión superior a 10 000 millones de euros —en torno al 10 % del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia— en un total de 130 actuaciones orientadas a luchar contra la despoblación y garantizar la cohesión social y territorial.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español está enmarcado dentro de los planes nacionales que han elaborado los 27 Estados miembros de la Unión para acogerse al Plan de Recuperación para Europa, conocido como NextGenerationEU.

El Consejo Europeo aprobó el 21 de junio de 2020 la creación de dicho plan, el mayor instrumento de estímulo económico jamás financiado por la Unión Europea, en respuesta a la crisis causada por el coronavirus. El plan NextGenerationEU tiene como objetivo responder de manera conjunta y coordinada a una de las peores crisis sociales y económicas de la historia europea, y contribuir a reparar los daños causados por la pandemia. Con estos fondos, la Europa posterior a la COVID-19 debe ser más ecológica, más digital y más resiliente a los cambios y retos del futuro.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español se articula, por un lado, en un conjunto de inversiones a realizar en su práctica totalidad entre 2021 y 2023, y, por otro, en un programa de reformas estructurales y legislativas orientadas a abordar los principales retos de nuestro país.

Por su parte el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico que se inserta en el referido Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia orienta sus actuaciones a la consecución de dos objetivos fundamentales para la cohesión social y territorial: garantizar la igualdad de derechos en cuestiones como la prestación de servicios, la igualdad de género o la eliminación de brechas sociales, y generar oportunidades de emprendimiento e impulso

de la actividad económica en los territorios con mayores dificultades para competir en mercados globalizados.

En línea con los ejes del Plan de Recuperación, la transición ecológica y la digitalización y plena conectividad del territorio componen dos de los ejes de actuación prioritaria del Plan de Medidas, con casi 30 políticas activas destinadas a incorporar a los pequeños municipios a la hoja de ruta del modelo de transición verde y digital.

A su vez, el Plan de Medidas identifica la igualdad de derechos como otra de sus líneas de acción prioritaria, y contará con una amplia batería de medidas efectivas orientadas al refuerzo de los servicios públicos, la mejora del bienestar social, el impulso de la economía de los cuidados y la puesta en marcha de una agenda social que sitúe a mujeres y jóvenes en el centro de las políticas de igualdad.

El monto previsto en el referido Plan de Medidas ante el Reto Demográfico, ciertamente para varios años, es superior a 10 000 millones de euros, siendo así el doble de la cantidad que conforma el Fondo Complementario de Financiación de las Diputaciones y entes asimilados en un solo año.

Cabe examinar cuál debería ser la participación óptima de las diputaciones provinciales en dichos fondos.

Se trata de mecanismos de financiación condicionada que han sido fuente de conflictividad en la jurisprudencia constitucional de los últimos años.

El Tribunal Constitucional ha señalado que el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134 CE), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (arts. 148 y 149 CE), al contrario de lo que acontece con la autonomía financiera de las comunidades autónomas, que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan los respectivos estatutos y las leyes (art. 156.1 CE y art. 1.1 de la LOFCA) (por todas, en la paradigmática STC 13/1992, FJ 7).

Por consiguiente, el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del capítulo III del título I y el art. 9.2 CE) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social o económica.

Sin embargo, aun reconociendo este señorío del Estado sobre el destino de sus fondos, el Tribunal ha subrayado que ello no excusa para que al ejercer tal poder de gasto deba el Estado ajustarse al orden constitucional de competencias tanto en la programación como en la ejecución de ese gasto.

El Estado, por tanto, al asignar fondos públicos está sometido a determinadas restricciones derivadas de la distribución de competencias. Así, conforme a una doctrina reiterada por el Tribunal Constitucional, “la facultad de gasto público, consecuencia lógica de la autonomía financiera, no es un título legitimador de la atribución de competencias”. El hecho de invertir fondos propios en una determinada actividad no es un título competencial propio, ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia el Estado toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (por todas, STC 37/2013, de 14 de febrero, FJ 6).

En definitiva, esto significa que la persecución del interés general se ha de materializar “a través de”, no “a pesar de” los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución, excluyéndose así que el ámbito de competencias estatal pueda ser extendido por meras consideraciones finalísticas (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4).

En la STC 13/1992, el Tribunal Constitucional estableció un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en cuanto al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público —respecto a materias sobre las que estas últimas tuviesen estatutariamente atribuidas competencias—, resumido en cuatro supuestos generales que se fundan en el previo encuadramiento material de las ayudas a conceder. Este esquema sufrió una importante modificación en la STC 178/2011.

Los 4 supuestos serían:

a) Supuesto de competencia exclusiva autonómica sin competencia estatal.

Un primer supuesto se produce cuando la comunidad autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no tiene título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma.

En este caso, la doctrina constitucional ha dispuesto que el Estado puede decidir asignar parte de sus fondos a esas materias o sectores, si bien esa asignación debe ser territorializada y las competencias del Estado se deben limitar al aspecto normativo: más concretamente, a “la regulación

de los aspectos centrales del régimen subvencional (objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso), quedando dentro de la competencia autonómica “lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos”. En este punto la STC 13/1992, que limitaba la capacidad normativa estatal, ha sido alterada por lo dispuesto en la STC 178/2011, de 8 de noviembre, y las posteriores que la han seguido y que han extendido la capacidad normativa del Estado salvaguardando únicamente la capacidad ejecutiva autonómica. Así, en efecto, la STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7, en un conflicto referido a subvenciones relativas al área de la asistencia social, ha declarado que “consideraremos incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional —objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso— mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos”²⁰.

La gestión de estos fondos corresponde, por tanto, a las comunidades autónomas.

b) Supuesto de competencia estatal horizontal (por ejemplo, 149.1.13 o 149.1.1 CE) o básica (normas básicas) y competencia autonómica exclusiva o de desarrollo de lo básico.

El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las comunidades autónomas sobre una materia, aun si esta se califica de exclusiva (v. *gr.*, la competencia del Estado sobre la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación

20. Ello supone extender la competencia estatal en el supuesto a) de la STC 13/1992 mucho más allá de lo que se establecía en la propia STC 13/1992, en la que se disponía que “el Estado podía, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado”. La ampliación de la capacidad del Estado producida por la STC 178/2011, si bien en un primer momento pasó inadvertida, luego fue sistemáticamente denunciada por la magistrada Asúa en sus votos particulares desde la STC 36/2012.

general de un sector o materia, correspondiendo a las comunidades autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución.

En este supuesto la STC 13/1992 dispuso que el Estado puede especificar el destino de los fondos y regular sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación²¹.

En todo caso, la gestión de estos fondos corresponde a las comunidades autónomas.

c) Supuesto de competencia estatal de legislación y competencia autonómica de ejecución.

Un tercer supuesto es aquel en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación en una materia, mientras que corresponde a la comunidad autónoma la competencia sobre su ejecución.

En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino y condiciones de las subvenciones.

Pero al igual que en los dos supuestos anteriores, la gestión de estos fondos corresponde a las comunidades autónomas.

d) Supuesto de excepción a la gestión autonómica.

El cuarto y último supuesto es aquel en que, no obstante tener las comunidades autónomas competencias sobre la materia en que recaen las subvenciones [lo que supondría estar, en principio, en alguno de los supuestos anteriores a), b) o c)], estas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado. Pero ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre

21. Como correctamente se señala en los votos particulares de la magistrada Asúa, la interpretación del supuesto a) del FJ 8 de la STC 13/1992, consagrada desde la STC 178/2011, aproxima y aminora las diferencias de los respectivos regímenes jurídicos correspondientes a los dos primeros supuestos de actividad subvencional estatal [categorías a) y b)]. En efecto, desde la STC 178/2011 se reducen las diferencias prácticas del encuadramiento en la primera categoría de subvenciones [FJ 8 a)] con respecto al encuadramiento en la segunda categoría [FJ 8 b)], puesto que regular "los aspectos centrales o generales del régimen subvencional", que la STC 178/2011 reconoce al Estado en el "supuesto a)", no queda diferenciado con suficiente claridad de lo que signifique regular "las condiciones esenciales de otorgamiento" del "supuesto b)".

la materia, y siempre que se cumplan determinadas circunstancias. Puesto que se exige que el Estado ostente alguna competencia, queda descartado por el Tribunal Constitucional que la excepción que supone el supuesto d) a la gestión descentralizada se pueda aplicar en el supuesto a) del FJ 8 de la STC 13/1992, quedando así el supuesto d) como una excepción a las situaciones que recogen los supuestos b) o c).

Sobre este esquema general debería operar a su vez la determinación de las competencias locales. Recordemos que, en consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el art. 137 CE, la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las comunidades autónomas, pues debe ser cada cual en el marco de sus atribuciones el que regule y atribuya las competencias de los entes locales. El Estado y las comunidades autónomas comparten así la regulación del régimen competencial local, sin perjuicio del espacio que uno y otras deben asegurar en todo caso a las normas locales en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE). Así, debemos recordar cómo ha interpretado la reciente doctrina del Tribunal Constitucional la garantía constitucional de la autonomía local al afirmar que, “al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de libertad de configuración, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”.

Ello implicaría que la participación de las diputaciones provinciales se podría articular a través de dos mecanismos diferenciados: bien a través del reconocimiento de las diputaciones como meras beneficiarias de las ayudas —A)—, bien a través de la atribución de la propia gestión de los fondos, con la consiguiente competencia de convocatoria y resolución de los procedimientos, y eventualmente de determinación de los criterios, a las diputaciones provinciales —B)—.

A) El reconocimiento de las diputaciones como beneficiarias de las ayudas.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Estado, al regular un procedimiento administrativo común singular como es el subvencional en la Ley 38/2003, General de Subvenciones, ha establecido, en su art. 11.1, que “tendrá la consideración de beneficiario de subvenciones la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión”. En la STC 87/2016 se examinaba la constitucionalidad de las bases reguladoras de unas subvenciones que tenían por finalidad la ejecución de obras de reparación o restitución de

infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios de titularidad municipal y de las mancomunidades, consecuencia de catástrofes naturales, así como redes viarias de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales. Entre los beneficiarios de las ayudas se encontraban las diputaciones. Para el Tribunal era indudable que la provincia se encontraba en una situación que legitimaba su consideración como beneficiaria, pues “el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial” constituye el núcleo de la actividad de la provincia en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios. El reconocimiento de las diputaciones como beneficiarias de unas ayudas en unas bases estatales no infringiría las competencias autonómicas en cuanto define quiénes pueden ser los beneficiarios de las ayudas, aspecto que el Tribunal Constitucional ha considerado incluido en la esfera de la competencia estatal, por tratarse de la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional.

Cabría, por tanto, sostener la necesidad de que parte de los fondos del Plan de Medidas ante el Reto Demográfico tuviese como beneficiarias a las diputaciones provinciales, pues “el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial” constituye el núcleo de la actividad de la provincia.

B) El reconocimiento de las diputaciones como gestoras de los fondos.

En algunos de los ámbitos competenciales incluidos en el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico, el Estado no dispondría en principio de competencia alguna [supuesto a) del FJ 8 (con la matización de la STC 178/2011) de la STC 13/1992]; este sería el caso, por ejemplo, de la competencia estatal en materia de asistencia social. En tales supuestos quedaría dentro de la competencia autonómica lo atinente a la gestión de las ayudas, esto es, la tramitación, la resolución y el pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos. La “ventanilla” para solicitar y gestionar los fondos sería por exigencia constitucional una “ventanilla” autonómica.

En algunos otros ámbitos incluidos en el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico, el Estado ostentaría bien un título competencial horizontal de intervención que se superpone a la competencia de las comunidades autónomas sobre una materia, aun si esta se califica de exclusiva [v. *gr.*, la competencia del Estado sobre la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) o la competencia sobre las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE)], o bien tiene competencia sobre las bases de un sector o materia. En tales supuestos corresponderían a las comunidades autónomas las competencias de

desarrollo normativo y de ejecución [supuesto b) del FJ 8 de la STC 13/1992]. En este segundo caso, la “ventanilla” para solicitar y gestionar los fondos sería por exigencia constitucional también, en principio, una “ventanilla” autonómica²².

En cualquiera de estos dos supuestos las competencias de gestión de los fondos corresponden a las comunidades autónomas.

Sin embargo, cabría plantearse la necesidad de que bien el legislador autonómico, como nivel territorial con competencia en la materia sectorial, bien el legislador estatal, como nivel territorial con la capacidad de condicionar, mediante su competencia en materia de régimen local, al legislador autonómico²³, estableciesen mediante norma legal que fuesen las diputaciones provinciales las que gestionasen los fondos. Ello supondría que correspondería a las diputaciones lo atinente a la tramitación, la resolución y el pago de las subvenciones. En este caso, aunque el Estado, o eventualmente la comunidad autónoma, haya podido establecer los aspectos centrales del régimen subvencional —objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso—, correspondería a las diputaciones provinciales establecer la ventanilla a la que dirigir las solicitudes en la que realizar la tramitación de las ayudas.

Son, así, las leyes del Estado y las de las comunidades autónomas las que deben asegurar que los entes locales tengan competencias en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente local.

22. Ciertamente la jurisprudencia constitucional ha previsto una excepción a la gestión autonómica en materia subvencional en el caso de cumplirse las condiciones del supuesto d) del FJ 8 de la STC 13/1992. El presupuesto para que se pueda aplicar es que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia, por lo que queda descartado por el Tribunal Constitucional que la excepción que supone el supuesto d) a la gestión descentralizada se pueda aplicar en el supuesto a) del FJ 8 de la STC 13/1992, en el que el Estado no ostenta competencias. Pero además es necesario que concurren una serie de circunstancias que han sido interpretadas de manera restrictiva por la jurisprudencia constitucional. Las circunstancias que justificarían acudir a la gestión centralizada serían, de acuerdo con la STC 13/1992, FJ 8 d), que la centralización de la gestión “resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector”. Sin embargo, para considerar que se dan tales circunstancias, la doctrina del Tribunal Constitucional ha establecido una serie de exigencias adicionales, pues la regla general ha de ser la de que las comunidades autónomas desarrollen y gestionen las ayudas.

23. Así, de acuerdo con la STC 41/2016: “El art. 149.1.18 CE ampara una regulación estatal básica sobre competencias locales que, en cuanto tal, está llamada a condicionar al legislador autonómico. A la hora de asignar o suprimir competencias locales al amparo de sus atribuciones estatutarias, la Comunidad Autónoma debe respetar las bases del régimen local [...]”.

5. Bibliografía

- Collantes, F. y Pinilla, V. (2019). *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1990 hasta el presente*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Cuenca García, A. (2017). Participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas: simulación para la Comunidad Autónoma de Madrid. *Presupuesto y Gasto Público*, 89.
- Esparcia Pérez, J. (2021). La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España. En AA. VV. *Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación*. Valladolid: Asociación Española de Geografía.
- Martín Rodríguez, J. M. (2010). La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas: la hora de la verdad. *QDL*, 24.
- Medina Guerrero, M. (2003). Los recursos financieros de las diputaciones provinciales y la relación con su régimen competencial. En F. Caamaño Domínguez (coord.). *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Pedraja Chaparro, F. y Cordero Ferrera, J. M. (2012). La participación municipal en los ingresos del Estado: diagnóstico y propuestas de reforma. En *Jornada sobre Haciendas Locales (Zaragoza, 25 de septiembre de 2012)*.
- Rodríguez-Pose, A. y Griffiths, J. (2021). Developing intermediate cities. *Regional Science Policy and Practice*, 2021.
- 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*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.