



universidad
de león



**FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE LEÓN
CURSO 2020 / 2021**

FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE LEÓN

**SOURCES OF FINANCING OF THE
PROVINCIAL COUNCIL OF LEÓN**

GRADO EN DERECHO

AUTORA: DÑA. ISABEL HERRERA BADOSA

TUTOR: D. CARLOS CARBAJO NOGAL

COTUTORA: DÑA. M^a TERESA MATA SIERRA

ÍNDICE

ABREVIATURAS	5
RESUMEN	7
ABSTRACT	7
PALABRAS CLAVE.....	9
KEYWORDS	9
OBJETO	11
METODOLOGÍA.....	13
1. CONTEXTO HISTÓRICO Y COMPETENCIAS.....	17
2. LA HACIENDA PROVINCIAL.....	28
2.1. Evolución histórica.....	28
2.2. Fuentes de financiación.....	31
3. LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE LEÓN.	38
3.1. Datos básicos.....	38
3.2. La institución provincial leonesa en el ejercicio de sus competencias.	40
4. FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA DIPUTACIÓN DE LEÓN.	43
4.1. Capítulo 1: Impuestos directos.....	49
4.2. Capítulo 2: Impuestos indirectos.....	51
4.3. Capítulo 3: Tasas, precios públicos y otros ingresos.	51
4.4. Capítulo 4: Transferencias corrientes.....	53
4.5. Capítulo 5: Ingresos patrimoniales.....	54
4.6. Capítulo 6: Enajenación de inversiones reales.....	54
4.7. Capítulo 7: Transferencias de capital.....	55
4.8. Capítulo 8: Activos financieros.....	55
4.9. Capítulo 9: Pasivos financieros.....	55

5.	PRESUPUESTO DE LA DIPUTACIÓN DE LEÓN 2021.	60
6.	CONCLUSIONES.....	62

ABREVIATURAS

- AEAT: Agencia Estatal de Administración Tributaria
- Art.: Artículo
- CE: Constitución Española
- EHA: Ministerio de Economía y Hacienda
- IAE: Impuesto sobre Actividades Económicas
- IBI: Impuesto sobre Bienes Inmuebles
- IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
- IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido
- IVTM: Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica
- LBRL: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
- LGT: Ley General Tributaria
- LOFCA: Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
- LRSAL: Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
- PIB: Producto Interior Bruto
- ROE: Recursos de Otros Entes
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
- TRLRHL: Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

RESUMEN

Este Trabajo de Fin de Grado se propone analizar la procedencia de los ingresos de las Diputaciones provinciales y, más en concreto, de la Diputación provincial de León. En primer lugar, se estudia el origen de estas instituciones, la atribución de competencias que les han sido asignadas a lo largo de su historia y la regulación de su hacienda en los distintos periodos. Establecidas estas bases se expone el debate que, prácticamente desde su creación, persigue a las Diputaciones: la necesidad o no de su existencia, más encendido en los últimos años por la configuración del Estado de las Autonomías.

Tras esbozar una presentación de la institución provincial que centra este trabajo, la de León, se desgranar las distintas fuentes de financiación que configuran la hacienda de estos entes locales, con sus particularidades.

Seguidamente, se muestra una comparativa de los presupuestos de la Diputación de León de los años 2016 a 2020, ambos incluidos, analizando capítulo a capítulo sus previsiones de ingresos. En un epígrafe aparte se estudia el presupuesto del presente ejercicio 2021 que, por la excepcionalidad derivada de la pandemia por COVID-19, se ha extraído de la comparativa.

ABSTRACT

This Final Degree Project aims to analyse the origin of the revenues of the provincial Councils and, more specifically, of the provincial Council of León. Firstly, it studies the origin of these institutions, the attribution of powers assigned to them throughout their history and the regulation of their finances in different periods. Once these bases have been established, the debate which, practically since their creation, has pursued the provincial Councils is set out: the need or otherwise for their existence, which has become more heated in recent years due to the configuration of the State of the Autonomous Regions.

After outlining a presentation of the provincial institution that is the focus of this work, that of León, the different sources of financing that make up the finances of these local bodies, with their particularities, are described.

This is followed by a comparison of the budgets of the Provincial Council of León from 2016 to 2020, both years included, analysing chapter by chapter its revenue forecasts. In a separate section, the budget for the current financial year 2021 is studied, which, due to the exceptional nature of the COVID-19 pandemic, has been extracted from the comparison.

PALABRAS CLAVE

Diputación provincial

Entes locales

Fiscalidad

Fuentes de financiación

Administración provincial

Recursos provinciales

Hacienda provincial

Presupuestos provinciales

Ingresos provinciales

Provincias

KEYWORDS

County councils

Local authorities

Taxation

Sources of funding

Provincial administration

Provincial resources

Provincial treasury

Provincial budgets

Provincial revenues

Provinces

OBJETO

El presente Trabajo de Fin de Grado tiene por objeto analizar la procedencia de los ingresos de las Diputaciones provinciales y, más en concreto, de la Diputación provincial de León. Para ello, se procederá a revisar el origen de estos entes administrativos, su encaje dentro del sistema constitucional y las competencias que, a lo largo de la historia, le han sido atribuidas. Del mismo modo, se revisarán las distintas normativas que han regido su hacienda y los cambios que supuso para las administraciones provinciales el nacimiento del Estado de las Autonomías.

Lo que se pretende es comprobar el margen de maniobra que estos entes locales tienen sobre su presupuesto a través de las distintas fuentes de financiación tomando como referencia la institución leonesa. Para ello, se estudiarán las peculiaridades que definen la financiación de las Diputaciones provinciales que, a diferencia de los Ayuntamientos o las Comunidades autónomas, no tienen potestad para establecer impuestos (y ello con el necesario matiz de que los Ayuntamientos solo pueden establecerlos si una Ley Reguladora los contempla, como así ocurre¹). En cambio, gozan de la posibilidad de fijar un recargo sobre el Impuesto local de Actividades Económicas (IAE) y participan de la recaudación de los impuestos del Estado.

Asimismo, a pesar de no poder establecer sus propios impuestos, sí tienen encomendada la labor de recaudar los de los Ayuntamientos de menos de 20.000 que así requieran este servicio y paguen una tasa por ello.

No obstante, el grueso de los ingresos de las Diputaciones provinciales tiene su procedencia de las transferencias que recibe del Estado y de la Comunidad Autónoma, tal y como se analizará en las siguientes páginas.

Para comprobar la gestión que la Diputación de León hace de su presupuesto de ingresos y la variación experimentada por el mismo, se procederá a realizar una comparativa de los

¹ Sobre este necesario punto de partida que diferencia el poder tributario que la Constitución, en su artículo 133, atribuye a los diferentes entes territoriales remitimos a MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J.M., y CASADO OLLERO, G.: *Curso de Derecho financiero y Tributario*, 27ª ed., revisada y puesta al día, Tecnos, Madrid, 2016, Págs. 222 y ss.

estados de ingresos previstos para los últimos cinco ejercicios completos, es decir, del 2016 al del 2020, ambos inclusive.

El documento referido a la presente anualidad 2021 ha sido deliberadamente descartado de la comparativa por entender que la excepcionalidad impuesta por la crisis sanitaria del coronavirus podría desvirtuar el objeto del análisis, y se ha dedicado a este presupuesto de ingresos un epígrafe independiente que permitirá poner de manifiesto la excelente situación financiera de la que goza la Diputación de León con unos remanentes que superan, incluso, el importe de su presupuesto medio anual. Este superávit podrá ser empleado, sin límite, durante este año, y ya desde el pasado, después de que el Gobierno acordara suspender la regla de gasto que se recoge en la Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2012², que restringía el uso de remanentes de tesorería a amortizar deuda por la “*situación de emergencia extraordinaria*”³. Con ello se pretende dotar de liquidez a los entes locales para que puedan afrontar el impacto de la pandemia.

En definitiva, el objeto del presente trabajo es comprobar la procedencia de los ingresos de las Diputaciones provinciales y las posibilidades que tienen para influir en los mismos.

² Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Entrada en vigor: 1 de mayo de 2012. Publicada en BOE núm. 103, de 30/04/2012.

³ Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Núm. 54.

METODOLOGÍA

Para lograr los objetivos que se propone este trabajo se ha seguido el método propio de investigación jurídico-teórica con un proceso que se divide en las siguientes fases:

Elección del tema:

Responde la elección del tema a la enorme controversia que existe acerca de la necesidad o no de suprimir estas administraciones provinciales que encuentran su origen en la Constitución de 1812 y que se toparon con un complicado encaje en el Estado de las Autonomías surgido de la Constitución de 1978. La falta de definición de sus competencias y sus peculiaridades en cuanto a su capacidad impositiva hacían atractivo este tema de Derecho Financiero y Tributario que de forma recurrente centra el debate político de nuestro país.

Búsqueda de información:

A la hora de recopilar información he acudido a fuentes muy diversas, tanto doctrinales, como jurisprudenciales y legales. Además, he recurrido a la información que la Diputación Provincial de León exhibe en su página web sobre sus presupuestos generales, ordenanzas fiscales, reglamentos y demás documentos.

Los preceptos legales aplicables a este estudio permitirán poner en contexto el funcionamiento de estas Administraciones provinciales, su régimen de financiación y sus competencias, con sus claros y sus sombras, así como entender la estructura de su presupuesto.

Las fuentes doctrinales a las que he acudido, entre las que destacan distintos manuales teóricos, monografías o artículos de revista especializados en las fuentes de financiación de los entes locales me han permitido formular una serie de preguntas a las que se trata de dar respuesta a lo largo de este trabajo.

Fijación de objetivos y establecimiento de la hipótesis del trabajo:

Para definir el alcance del trabajo y delimitar su enfoque procedía previamente a enmarcar la institución estudiada en el contexto de la Administración Pública. Su evolución a lo largo de su historia, la comparativa con otras administraciones, los cambios derivados de un nuevo orden administrativo-territorial y el enconado debate sobre la supresión de estos entes hacían interesante ofrecer un análisis que permita conocer las fuentes de financiación de las diputaciones provinciales.

Elaboración de la estructura del trabajo:

El presente trabajo esconde una intensa labor de recopilación y análisis de información que ha permitido delimitar el objetivo y dotar de un contexto al estudio. Esta fase previa daba pie a la elaboración de un esquema que pretendía guiar con lógica y continuidad los contenidos que, poco a poco, se han ido desarrollando.

Con el objetivo de facilitar la comprensión del lector, el esquema original se ha ido perfilando a medida que el trabajo avanzaba para dar respuesta a cuestiones que se hacía necesario aclarar en el desarrollo del estudio que, en todo momento, ha tenido presente el futuro incierto de estas administraciones, así como los argumentos a favor y en contra de su supresión.

Redacción del estudio:

Con toda la información recopilada y con un esquema que ha actuado como la columna vertebral del trabajo, daba comienzo la labor de redacción, que ha implicado un buen número de borradores, cambios y consultas hasta lograr la redacción final que se presenta en las páginas que siguen, siempre con el apoyo, el asesoramiento y la dedicación que me ha dedicado el tutor de este Trabajo de Fin de Grado, el profesor Derecho Financiero y Tributario Carlos Carbajo Nogal.

Del mismo modo, he de agradecer a la catedrática del área de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de León, Teresa Mata Sierra, su invitación a realizar este trabajo con su departamento y su ayuda a la hora de iniciar el camino.

La realización de este trabajo me ha permitido conocer más a fondo la estructura y la labor de estas administraciones que han vivido periodos tan impopulares y que, sin embargo, en

mi opinión, una vez concluido el presente estudio, han de ponerse en relación con el territorio, pues la desaparición de un ente como la Diputación de León en el contexto de una autonomía tan extensa y con tantos núcleos de población y tan pequeños, tendría mucho más impacto que en otras provincias en las que lo habitual es que sus localidades sobrepasen la barrera de los 20.000 habitantes, que es la marca el sentido o no de estas administraciones provinciales.

1. CONTEXTO HISTÓRICO Y COMPETENCIAS.

La Constitución Española de 1978 (CE) establece en su artículo 141.2: “*El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo*”, y es la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) la que adjudica a las Diputaciones provinciales “*el gobierno y la administración autónomas provinciales*” (art. 31.3).

Sin embargo, el origen de estas Administraciones locales está vinculado a la Constitución de 1812⁴ que, a su vez, toma como referencia territorial las prefecturas creadas durante la ocupación francesa por José Bonaparte I⁵. Es decir, la historia de las Diputaciones se remonta más de dos siglos atrás y, aunque mucha ha sido su evolución desde entonces, las instituciones provinciales siguen manteniendo el espíritu de velar por el desarrollo y la prosperidad de los pueblos que conforman el territorio, encomienda que le hacía la Constitución de Cádiz en su artículo 325⁶. Las competencias se recogían en el artículo 335⁷

⁴ Con anterioridad a esta fecha, a finales del Antiguo Régimen, España ya presenta una gran diversidad regional como pone de manifiesto GARCÍA ÁLVAREZ, J: *Provincias, Regiones y Comunidades autónomas. La formación del mapa político de España*, Temas del Senado, Secretaría General del Senado, Dirección de Estudios y Documentación, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2002, Págs. 91 y ss.

⁵ Real Decreto de 17 de abril de 1810.

⁶ **Constitución de 1812.** Título VI: Del Gobierno Interior de las Provincias y de los pueblos. Capítulo II: Del gobierno político de las provincias y de las Diputaciones provinciales. Art. 325: “*En cada provincia habrá una Diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior*”.

Sobre la significación de la provincia en este periodo puede verse GARCÍA ÁLVAREZ, J: *Provincias, Regiones y Comunidades autónomas. La formación del mapa político de España*, ob., cit., pág. 93 y ss.; FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: “El gobierno interior de las provincias y de los pueblos en la Constitución de 1812”, *El Gobierno local*, estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña, Iustel, 2010, Págs. 45 y ss. .GARCÍA ÁLVAREZ, J.: “El municipio y la provincia en la Constitución de 1812” *Revista de Derecho político*, Núm. 83, 2012 (Ejemplar dedicado a *La Constitución Española de 1812 (2)*), Págs. 439-472, y CARANTOÑA ÁLVAREZ, F.: “Ni tan recientes ni tan prescindibles. La Constitución de 1812, las diputaciones y el (re)nacimiento de las provincias”, *Pasado y memoria: Revista de historia contemporánea*, Núm. 15, 2016 (Ejemplar dedicado a *Mentalidades en guerra. Siglo XX*), Págs. 151-179.

⁷ **Constitución de 1812.** Título VI: Del Gobierno Interior de las Provincias y de los pueblos. Capítulo II: Del gobierno político de las provincias y de las Diputaciones provinciales. Art. 335: “*Tocará a estas Diputaciones: Primero. Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.*

Segundo. Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su Vº. Bº. recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

y se les confiaba básicamente la tutela financiera de los Ayuntamientos y el fomento de los pueblos, sobre todo mediante inversiones. En todo caso, la organización de estas administraciones no se detalló hasta la promulgación del decreto de 23 de junio de 1813, en el que se regulaba la instrucción para el gobierno económico y político de las provincias⁸, muy contestado por las propias Diputaciones al entender que supeditaba su independencia al Gobierno central en contra de la autonomía que había concedido a estas instituciones el Texto constitucional.

Tercero. Cuidar de que se establezcan Ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el art. 310.

Cuarto. Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia, o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crean más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes. En Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la Diputación, con expreso asenso del Jefe de la provincia, usar, desde luego, de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios, la Diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la Diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar y, finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.

Quinto. Promover la educación de la juventud conforme a los planos aprobados, y fomentar la agricultura la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.

Sexto. Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.

Séptimo. Formar el censo y la estadística de las provincias.

Octavo. Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren.

Noveno. Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia.

Décimo. Las Diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten abusos; todo lo que las Diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.”

⁸ Biblioteca virtual Miguel de Cervantes. Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde 24 de febrero de 1813 hasta 14 de septiembre del mismo año. Tomo IV. Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813. Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias. (http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/coleccion-de-los-decretos-y-ordenes-que-han-expedido-las-cortes-generales-y-extraordinarias-desde-24-de-febrero-de-1813-hasta-14-de-setiembre-del-mismo-ano-en-que-terminaron-sus-sesiones-comprende-ademas-el-decreto-expedido-por-las-cortes-extraordinarias-/html/0027cd54-82b2-11df-acc7-002185ce6064_124.html) (Consultado el 25 de abril de 2020)

En todo caso, con el regreso de Fernando VII al trono queda sin aplicación todo lo aprobado en las Cortes de Cádiz y se impone de nuevo el sistema político-administrativo del Antiguo Régimen⁹.

Hubo un nuevo intento durante el Trienio Liberal (1820-1823) de recuperar las Provincias, periodo en el que se publica la Ley para el Gobierno Económico y Político de las Provincias¹⁰, que ha sido considerada como la primera Ley de Régimen Local del constitucionalismo español, de hecho el profesor García de Enterría la considera el mecanismo de instauración real de las diputaciones en España¹¹. Esta instrucción fue vista como mucho más descentralizadora otorgando a las diputaciones un papel mayor que el de la mera organización administrativa, pues le atribuye ya características de un “*verdadero ente local*”¹².

Fue en 1833 cuando queda definitivamente delimitado el actual mapa de provincias (con la excepción de Canarias, que entonces constituía una única provincia) de la mano de Javier de Burgos, en ese momento secretario de Estado y del Fomento General del Reino en el Gobierno de Cea Bermúdez¹³. Esta organización territorial ha sido asumida desde entonces¹⁴ y hasta la actualidad.

Es tras esta división provincial de 1833 que quedan establecidas oficialmente las diputaciones provinciales con fin de ejercer el gobierno y la administración de las entonces

⁹ Sobre lo que supuso el reinado de este Monarca de retroceso respecto a los logros de la Constitución de 1812, puede verse LA PARRA LÓPEZ, E.: “La restauración de Fernando VII en 1814, Historia Constitucional”, Núm. 15, 2014, Págs. 205 y ss., consultado en <http://www.historiaconstitucional.com> (Consultado el 12 de mayo de 2021).

¹⁰ Legislación Histórica. Colección de Decretos. Ley para el gobierno económico político de las Provincias, decretado por las Cortes extraordinarias en 3 de Febrero de 1823, sancionada por S.M. el 2 de Marzo de dicho año. (<https://legishca.edu.umh.es/1823/02/03/03021823-ley-para-el-gobierno-economico-politico-de-las-provincias/>) (Consultado el 14 de mayo de 2020)

¹¹ GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. “La Provincia en la Constitución”. En R. Gómez-Ferrer Morant, “*La provincia en el sistema constitucional*”, 1991, Civitas, Madrid, págs. 5-20.

¹² Por PAREJO ALFONSO, L. J. Derecho básico de la administración local. Ariel, Barcelona, 1988.

¹³ Real Decreto de 30 de noviembre de 1833.

¹⁴ Cfr. SANTANA MOLINA, M., y BERMÚDEZ AZNAR, A. (Dir): *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 1989, Págs. 27 y ss.

49 provincias, que actualmente son 50 por la división del archipiélago canario en dos. No obstante, diputaciones provinciales hay 38 y tres diputaciones forales (Álava, Guipúzcoa, y Vizcaya), pues las comunidades uniprovinciales no cuentan con esta administración ya que sus competencias son asumidas por la comunidad autónoma (Madrid, Murcia, La Rioja, Navarra, Principado de Asturias y Cantabria), ni tampoco las islas, que tienen consejos o cabildos insulares (Baleares y Canarias).

Actualmente, como se indicaba al inicio, la Constitución española encomienda el gobierno y la administración autónoma de las Provincias a las Diputaciones provinciales¹⁵, y es la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 (modificada por, entre otras, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) de 30 de diciembre de 2013) la que en su Título III establece la organización, competencias y regímenes especiales de estas administraciones locales.

Según la citada normativa, concretamente como se recoge en el artículo 36 de la misma que trasladamos literalmente por el carácter clarificador con el tema expuesto:

“Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31¹⁶.

b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso

¹⁵ GARCIA DE ENTERRÍA, E.: “La provincia en la Constitución”, Gómez-Ferrer, R. (Dir.) *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid, Civitas, 1991, Págs. 5 y ss., y en la misma monografía LALINDE ABADIA, J.: “El orto de la provincia constitucional en España”, ídem, Págs. 483 y ss.

¹⁶ Dice el artículo 31.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local que son fines propios y específicos de la Provincia “*garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social*”, y, en particular, el asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad de la provincia de los servicios de competencia municipal y participar en la coordinación de la administración local con las administraciones superiores.

garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

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 territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.

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

e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis¹⁷.

¹⁷ El artículo 116 bis se refiere al contenido y seguimiento del plan económico-financiero:

“1. Cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

2. Adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:

a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.

b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.

c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local.

d) Racionalización organizativa.

e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

3. La Diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero. La Diputación o entidad equivalente propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de Entidades Locales que se hubiera acordado.”

f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.

2. A los efectos de lo dispuesto en las letras a), b) y c) del apartado anterior, la Diputación o entidad equivalente:

a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos y entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios, podrá financiarse con medios propios de la Diputación o entidad equivalente, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la Comunidad Autónoma asegura,

en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley¹⁸.

Cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos.

El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo y tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios.

b) Asegura el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.

Con esta finalidad, las Diputaciones o entidades equivalentes podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales, que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos.

c) Garantiza el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos y les presta apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas.

d) Da soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden.”

¹⁸ El artículo 59 se enmarca en el capítulo II del Título V de la Ley, en el que se abordan las relaciones interadministrativas.

Como Entidad local, y por mandato del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), artículo 164, habrán de elaborar y aprobar anualmente un presupuesto general¹⁹, documento que define dos artículos antes como *“la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente”*²⁰.

La estructura de este presupuesto queda fijada en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, dando cumplimiento a la disposición adicional sexta del TRLRHL. Esta Orden, en su Anexo II define los códigos de clasificación económica de los ingresos del presupuesto de las Entidades locales y de sus Organismos autónomos. Lo hace también de los gastos, en el anexo primero, pero dado que en el presente trabajo son las fuentes de ingresos de la Diputación de León las que nos ocupan, me centraré en esta parte.

De acuerdo al texto citado, han de detallarse en los presupuestos las operaciones no financieras, a las que dedica los capítulos 1 a 7, y las financieras, capítulos 8 y 9. Las primeras, las no financieras, incluyen los impuestos de naturaleza tributaria o análoga (capítulos 1-3), los ingresos por transferencias corrientes y subvenciones destinadas a financiar gastos corrientes o no destinadas a ninguna finalidad específica (capítulo 4) y los ingresos patrimoniales derivados de depósitos, dividendos o rentas de bienes inmuebles, canon de concesiones administrativas o contraprestaciones del derecho de superficie (capítulo 5).

¹⁹ 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. Publicado en: BOE núm. 59, de 09/03/2004. Entrada en vigor: 10/03/2004. Departamento: Ministerio de Hacienda. Artículo 164.

²⁰ 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. Publicado en: BOE núm. 59, de 09/03/2004. Entrada en vigor: 10/03/2004. Departamento: Ministerio de Hacienda. Artículo 162.

Como se verá y analizará con detalle más adelante, ésta es la estructura que siguen los presupuestos de la institución provincial leonesa. Pero antes de adentrarnos en los pormenores de las cuentas provinciales, cabe hacer una breve mención al debate que amenaza a las Diputaciones provinciales sobre la conveniencia o no de suprimirlas, muy encendido en los últimos años.

La definición, o siendo más precisos, la indefinición de las competencias de las diputaciones provinciales ha generado desde el mismo momento de su creación una enorme controversia. El debate acerca de la necesidad o no de su existencia ha acompañado a estas instituciones a lo largo de toda su historia. Hasta la Ley Provincial de 1870²¹ las diputaciones eran poco más que el brazo político del gobierno central en las provincias. A partir de este momento se le asignan competencias como la construcción y mantenimiento de las carreteras secundarias y otras obras públicas provinciales, la creación y sostenimiento de los entonces llamados servicios de beneficencia o el sostenimiento de establecimientos de instrucción secundaria. Más tarde, el Estatuto de 1925²² asigna a las instituciones provinciales el apoyo y asistencia a los municipios en el ejercicio de sus funciones y en la prestación de los servicios públicos.

A día de hoy, las Diputaciones siguen manteniendo algunas de estas competencias, si bien otras, como la prestación de servicios sociales (en la que se incluiría lo que en otro tiempo se conoció como beneficencia) o las competencias en materia de educación pasaron, con la configuración del Estado de las Autonomías tras la Constitución de 1978, a manos de las administraciones autonómicas. No obstante, en la práctica quedan resquicios de aquella responsabilidad que un día tuvieron las diputaciones y que han pasado a convertirse en las denominadas competencias ‘impropias’²³, sin que sea esta una categoría recogida por la ley.

²¹ Ley Provincial de 1870, publicada en Gaceta de Madrid, núm. 233, de 21 de agosto 1870, págs. 20-23. Consultada en: <https://drive.google.com/file/d/0B27DzfbcyPNBZXc1VXJqWWxrU0U/edit?resourcekey=0-R2MXfK00QSOs6bGS2iumhw>

²² Estatuto Provincia de 1925, publicado en Gaceta de Madrid, núm. 80, de 21 de marzo 1925, págs. 1446 a 1483. Consultado en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1925/080/A01446-01483.pdf>

²³ Este asunto se aborda en el artículo de MEDINA GUERRERO, M.: “Los recursos financieros de las diputaciones provinciales y la relación con su régimen competencial”. *Serie Claves del Gobierno Local. Fundación Democracia y Gobierno Local*, Núm. 1, 2003, Págs. 53-91.

Es el caso, por ejemplo, de centros sociales especializados que formaron parte de la red de atención social que en otros tiempos tejieron estas instituciones provinciales y que prestan un servicio al territorio generando un gasto que escapa de sus competencias, no siempre acompañado de la financiación precisa por parte de la administración competente.

Según recuerda el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares Miguel Sánchez Morón²⁴, el peligro de la duplicidad de funciones, que es uno de los argumentos que esgrimen los partidarios de su supresión, ya se vio venir, y de hecho, el dictamen que una comisión de técnicos elaboró en 1981 para el Gobierno sobre la articulación del Estado de las autonomías y que presidía Eduardo García de Enterría, ya apuntaba esta posibilidad proponiendo, para evitarlo, que les fuera encomendada a las diputaciones la gestión administrativa ordinaria de las competencias de las Comunidades autónomas en el territorio²⁵. Sin embargo, una decisión que parece más política que práctica hizo que las Comunidades optasen por desarrollar su propia red administrativa mediante delegaciones y servicios provinciales de las Consejerías. Así se fue creando el dinosaurio administrativo que hoy tanto pesa a la sociedad y que constituye uno de los argumentos en favor de la supresión de las Diputaciones, al que habría que añadir otros como el sistema de elección indirecta o el clientelismo político.

Consideramos evidente que resulta insostenible e inútil duplicar esfuerzos y gastos, pero también creemos importante ampliar el foco del problema, pues antes de decidir si la solución está en la supresión de las Diputaciones habría que analizarse el servicio que prestan en territorios como la comunidad de Castilla y León, donde además de ser nueve las Provincias que ampara, todas ellas presentan un importante porcentaje de municipios de menos de 20.000 habitantes (en León concretamente 208 de 211) y centenares de localidades de menos de 500, y las Diputaciones constituyen la institución de referencia por cercanía.

²⁴ En su artículo SÁNCHEZ MORÓN, M.: “¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales?”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Iustel. Núm. 65, Enero 2017, págs. 45 y ss.

²⁵ Abundan también en esta interesante temática COSCULLUELA MONTANER, L.: “El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones”, *Anuario de Gobierno Local*, Fundación Núm. 1, 2011 Págs. 45 y ss., DE LA QUADRA-SALCEDO, T.: “El debate sobre las diputaciones en un escenario de reforma constitucional del Título VIII”, *DA*, Núm 3, 2016. entre otros

Tal deseo de suprimir las Diputaciones pasaría necesariamente por la reforma de los artículos 137 y 141 de la CE, en los que se incluye a las Diputaciones provinciales como parte de la ‘arquitectura’ de la organización territorial democrática, lo que también fue reconocido por el Tribunal Constitucional en sentencias tan destacadas como la del 28 de julio de 1981²⁶, que se conoció como *‘La sentencia de las diputaciones provinciales’*²⁷, que respondía al intento de la Generalitat catalana de vaciar de competencias a las instituciones provinciales del territorio.

²⁶ STC 32/1981, de 28 de julio.

²⁷ Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: “Notas sobre la sentencia de las diputaciones provinciales”, Revista Española de Derecho Constitucional. Año 2. Núm. 6, Septiembre-Diciembre de 1982, Págs. 179-201.

2. LA HACIENDA PROVINCIAL.

2.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

Aunque en 1812 se sentaran las bases del régimen local constitucional, en realidad poco cambió el sistema financiero de las Administraciones locales respecto al periodo del Antiguo Régimen. Un tímido intento de descentralización fue la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias decretada por las Cortes el 3 de enero de 1823²⁸, y aun así recibió una gran contestación por parte de las entidades administradas pues entendían que la Constitución tenía intenciones más ambiciosas que las que se recogían en la instrucción, que dedica el Capítulo II a las diputaciones provinciales.

A raíz de este documento empezaron a elaborarse anualmente presupuestos de ingresos y gastos municipales que debía aprobar las diputaciones, que ejercían de mediadoras con el Gobierno. Sin embargo, la estructuración común de estas cuentas municipales no se estableció hasta las Leyes municipal y provincial de 8 de enero de 1845²⁹, continuación de la Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos de 14 de julio de 1843, que fue la que reguló los diferentes capítulos en los que debían presentarse los ingresos y los gastos, cuentas que elaboraba el alcalde, en el caso de los ayuntamientos, se discutían en pleno y tenía que aprobar el jefe político, máximo representante entonces de la Diputación, siempre que no excedieran éstas de 200.000 reales (la ley de 1843 fijaba el límite en 100.000), en caso contrario la aprobación correspondía directamente al Gobierno.

La autonomía de Ayuntamientos y Diputaciones era un mero espejismo. Y lo siguió siendo en la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882³⁰, que si bien sí realizó alguna mínima concesión en el sistema de elección de diputados, seguía sin definir sus atribuciones.

²⁸ Cortes Generales. (1823). Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias / decretada por las Cortes en 3 de febrero de 1823. Obtenido de <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/7225>

²⁹ La Gaceta de Madrid. (1845). Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos y Ley de Organización y Atribuciones de las Diputaciones, 1845. Obtenido de <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1845/3776/A00001-00003.pdf>

³⁰ Ley provincial de 29 de agosto de 1882 seguida del R.D. de 31 del mismo mes estableciendo la división de distritos para las elecciones de diputados provinciales y anotada con las disposiciones de la novísima legislación electoral que la modifican y con las de la jurisprudencia que la aclaran. Por la redacción de ‘El consultor de los

Como recoge el Preámbulo de la ya derogada Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local -que se citará más adelante-: *“El Estatuto Provincial de veinte de marzo de mil novecientos veinticinco amplió las competencias de las Entidades provinciales, inspirándose en la idea autonómica que, superando la concepción de la provincia como simple circunscripción estatal, la concibe con fines propios y esenciales, que son aquellos de índole local que no pueden ser atendidos por los Municipios, por rebasar la posibilidad de la acción municipal. Se establece la cláusula general seguida de una enumeración extensa de competencias, distinguiendo los Diputados directos y los corporativos, elegidos los primeros por el sistema proporcional y los segundos entre Concejales por los Ayuntamientos de la provincia. El Presidente de la Diputación era elegido por el órgano colegiado, debiendo recaer en un Diputado directo. La Entidad provincial adquiere ya plena madurez.”*

Más adelante, en 1945, durante la dictadura española, la Ley de Bases de Régimen Local regula conjuntamente las Entidades municipales y provinciales, otorga a las diputaciones provinciales competencias supletorias en materia de prestación de servicios municipales y perfila el actual sistema de composición de las instituciones provinciales, por circunscripciones.

Tras esta ley, que fue modificada por otra de 3 de diciembre de 1953, se llega al antecedente directo de la actual normativa en vigor. La Ley 41-1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, cuyo preámbulo se citaba unas líneas más arriba, seguía persiguiendo el objetivo de la descentralización y respondía a la preocupación por la oportuna dotación financiera de las haciendas locales en relación a las labores encomendadas. *“La reforma de las Haciendas Locales se ha realizado con una doble finalidad. Por una parte, dotarlas de los recursos necesarios para la realización de sus fines, y, por otra, sentar las bases para una ordenación más racional de las mismas. En este sentido, se ha tratado de dar cumplimiento a los principios fundamentales del ordenamiento tributario que, con carácter general, establece la Ley de veintiocho de diciembre de mil novecientos sesenta y tres. La participación en los impuestos tradicionalmente del Estado y los recargos sobre los mismos*

tributos constituyen una de las fuentes más importantes de ingresos de las Corporaciones Locales españolas, especialmente, desde la Ley de veinticuatro de diciembre de mil novecientos sesenta y dos. Esta Ley de Bases no pretende modificar ese sistema de financiación, sino que, por el contrario, aumenta considerablemente las transferencias de estos recursos en favor de las Corporaciones Locales. Las necesidades de estas últimas son tan urgentes, que hacen aconsejable la utilización de medios de probada eficacia y de inmediata aplicación, y ninguno reúne, desde este punto de vista, mejores condiciones que tales transferencias. Por otra parte, este sistema permite atenuar el impacto de la reforma sobre la economía nacional, al no aumentar de forma inmediata la presión tributaria que debe soportar el contribuyente. Con este fin se transfiere a los Ayuntamientos el noventa por ciento de la cuota fija de la contribución territorial rústica; de las cuotas de licencia del impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal y del impuesto sobre el lujo que grava la tenencia de vehículos, se incrementa en un uno por ciento la participación de los Ayuntamientos en los impuestos indirectos y se asigna a las Diputaciones una participación del uno por ciento en el producto de los mismos impuestos.”³¹

Así se llega a la regulación actual, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que no obstante ha sido modificada por normas posteriores, especialmente la Ley 51-2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39-1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, y por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 30 de diciembre de 2013.

Solo a modo de curiosidad, mencionar que la Diputación Provincial de León en el año 1931 manejaba un presupuesto de 4,3 millones de pesetas autorizados para ingresos y 3,3 millones de pesetas previstos en gastos, si bien el balance final arrojó una ejecución de 2,6

³¹ Extracto extraído del preámbulo de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local. Apartado IX.

millones en ingresos y 2,2 en gastos, lo que arrojó ese ejercicio una existencia en caja de 427.000 pesetas³².

Los ingresos se catalogaban en rentas, bienes provinciales, subvenciones y donativos, legados y mandas, eventuales extraordinarios e indemnizaciones, contribuciones especiales, derechos y tasas, arbitrios provinciales, impuestos y recursos cedidos por el Estado, cesiones de recursos municipales, recargos provinciales, traspaso de obras y servicios públicos, crédito provincial, recursos especiales, multas, mancomunidades interprovinciales, reintegros, fianzas y depósitos y las resultas.

Los gastos, por su parte, se concretaban en: obligaciones generales, representación provincial, vigilancia y seguridad, bienes provinciales, gastos de recaudación, personal y material, salubridad e higiene, beneficencia, asistencia social, instrucción pública, obras públicas y edificios provinciales, traspaso de obras y servicios públicos al Estado, montes y pesca, agricultura y ganadería, crédito provincial, mancomunidades interprovinciales, devoluciones, imprevistos y las resultas.³³

2.2. FUENTES DE FINANCIACIÓN.

La regulación de los recursos de las provincias la encontramos en el Título III, artículos 131 a 149, ambos incluidos, 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.

El primero de los citados artículos establece que la hacienda de las provincias estará constituida por los recursos que se recogen en el artículo 2 de este mismo texto normativo, es decir, los ingresos procedentes de su patrimonio, los tributos propios, las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades autónomas, las subvenciones, los precios

³²CARANTOÑA ÁLVAREZ, F., GARCÍA GONZÁLEZ, M.J.: “Las primeras diputaciones leonesas (1812-1823)”, *Historia de la Diputación de León*, Francisco Carantoña Álvarez y Gustavo Puente Feliz (Coord.), Vol. 1, 1995, Págs. 1-47.

³³ Datos extraídos del Balance de las operaciones de contabilidad realizadas hasta el 31 de diciembre de 1931 publicado en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) de 22 de enero de 1932, núm. 18.

públicos, las operaciones de crédito, las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás prestaciones de derecho público, eso sí, matiza que habrá de estarse a las especialidades que se recogen en este Título III, como es el hecho de que no se contempla para las administraciones provinciales la posibilidad de establecer impuestos, o que el único recargo que pueden aplicar queda restringido al Impuesto de Actividades Económicas (IAE).

A continuación procederemos a analizar las distintas **fuentes de financiación de las Diputaciones provinciales** atendiendo a la agrupación que hace de estas el manual coordinado por Calvo Ortega sobre "*La reforma de las haciendas locales*"³⁴ valiéndose de la doctrina: los recursos propios, el recargo, la subvención y la participación. Todas ellas nutren, en mayor o menor medida, la hacienda provincial. No obstante, las transferencias de administraciones superiores han sido, históricamente, el principal recurso de financiación de las diputaciones, y los recursos propios apenas han tenido peso, pues su poder tributario se reduce al establecimiento de tasas, precios públicos, contribuciones especiales y el citado recargo sobre el Impuesto de Actividades Económicas (IAE).

En cuanto a los **recursos propios**, cabe distinguir entre tributarios y no tributarios. Estos últimos incluirían los ingresos de Derecho privado, los rendimientos de las operaciones de crédito o los ingresos producto de multas y sanciones, que no presentan especificidad alguna respecto al resto de administraciones, por lo que ni siquiera aparecen reguladas en el Título III de la norma que nos ocupa. También dentro de los recursos propios no tributarios se enmarcan los precios públicos, que aunque tampoco se recogen en el apartado que el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales dedica a la hacienda provincial, veo conveniente ampliar mínimamente por el análisis que se hará posteriormente de esta fuente de ingresos para la Diputación de León.

De este modo, recordar que tal y como se definen en el artículo 24 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, los precios públicos son "*las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose también tales servicios o*

³⁴ CALVO ORTEGA, R.- (Dir.), "La reforma de las haciendas locales", Tomo II, Editorial Lex Nova, Colección Derecho Financiero y Tributario, 1999, págs. 267 y ss.

actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados". Además, el artículo siguiente establece unas limitaciones a sus cuantías, pues deberán cubrir, *"como mínimo, los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios o a un nivel que resulte equivalente a la utilidad derivada de los mismos"*, salvo que existan *"razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen"*, circunstancia que permite fijar *"precios públicos que resulten inferiores a los parámetros previstos en el apartado anterior, previa adopción de las previsiones presupuestarias oportunas para la cobertura de la parte del precio subvencionada"*.

Sí cuentan con una regulación específica en el Título III del TRLRHL los **recursos propios tributarios**. Lo primero que hay que destacar es que las Diputaciones provinciales carecen de la potestad de regular por sí mismas impuestos, al no tener poder tributario como ocurre con otras Administraciones como el Estado y las Comunidades autónomas. Su sistema tributario se limita a las tasas y a las contribuciones especiales y, aunque los recargos se exponían como una categoría aparte, se incluirá también en este apartado el recargo sobre el IAE, pues así lo hace también la normativa respecto.

Las especialidades sobre los recursos tributarios de las provincias se contienen en los artículos 132, 133 y 134 del TRLRHL que, por su interés, procedemos a reproducir:

*Artículo 132. **Tasas.***

1. 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 según las normas.

2. Las Diputaciones Provinciales seguirán editando y publicando el "Boletín Oficial" de la provincia, pudiendo a tal efecto establecer y exigir tasas y precios por la inserción de anuncios y edictos, y la suscripción y venta de ejemplares.

*Artículo 133. **Contribuciones especiales.***

Las Diputaciones Provinciales podrán establecer y exigir contribuciones especiales por la realización de obras o por el establecimiento o ampliación de

servicios, según las normas contenidas en la sección 4.^a del capítulo III del título I de esta ley.

Artículo 134. Recargo de las Provincias sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas.

1. Las Diputaciones Provinciales podrán establecer un recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas.

2. Dicho recargo se exigirá a los mismos sujetos pasivos y en los mismos casos contemplados en la normativa reguladora del impuesto y consistirá en un porcentaje único que recaerá sobre las cuotas municipales modificadas por la aplicación del coeficiente de ponderación previsto en el artículo 86 de esta ley y su tipo no podrá ser superior al 40 por ciento.

3. La gestión del recargo se llevará a cabo, juntamente con el impuesto sobre el que recae, por la entidad que tenga atribuida la gestión de éste.

4. El importe de la recaudación del recargo provincial se entregará a las respectivas Diputaciones en la forma que reglamentariamente se determine, teniendo en cuenta la fórmula de gestión del Impuesto sobre Actividades Económicas.

5. El Estado, a instancia de las Administraciones públicas acreedoras, podrá retener con cargo a la participación de los municipios en los tributos del Estado las cantidades necesarias para satisfacer las deudas firmes que éstos hubieran contraído con las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, comunidades autónomas uniprovinciales por cuenta del recargo provincial del Impuesto sobre Actividades Económicas, cuando su recaudación no se haya entregado en la forma prevista reglamentariamente.

A estos efectos, se entenderá que la deuda es firme cuando conste certificación acreditativa de su cuantía expedida por el Interventor local correspondiente a petición de parte interesada.

Los importes retenidos serán entregados por el Estado a la Administración Pública respectiva dentro del mes siguiente a aquel en que se hubieren verificado las retenciones.

Dichos importes no podrán, en su conjunto, y como máximo, exceder del porcentaje que cada año se establece en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para las compensaciones de las deudas de los municipios.

Estas limitaciones permiten intuir que el peso de los recursos provinciales derivados de los tributos apenas tendrán incidencia en los ingresos de las diputaciones, incluso cuando, como la Diputación de León, se aplique el recargo voluntario del 40%, el máximo permitido por la ley, a los sujetos pasivos del IAE³⁵.

En realidad, el hecho de que el texto refundido incluya en el capítulo dedicado a la hacienda provincial la regulación de tasas y contribuciones especiales no parece aportar diferencia alguna con la regulación general, más bien parece que lo que quiere dejar claro es que no tienen, estas Administraciones, posibilidad de establecer impuestos³⁶.

En este sentido, las Diputaciones podrán cobrar tasas por la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa de competencia local que afecte o beneficie al sujeto pasivo siempre que sea de solicitud o recepción obligatoria y que no pueda ser prestado por la iniciativa privada, pues de lo contrario nos encontraríamos ante un precio público y no una tasa. La única particularidad que ofrecería el artículo 132 del TRLRHL sería la encomienda que hace a las instituciones provinciales de seguir editando, como ya venía haciendo, el Boletín Oficial de la Provincia (BOP)³⁷, pudiendo establecer una tasa por la publicación de anuncios en el mismo.

En cuanto a las contribuciones especiales la regulación es más parca, tanto como es la incidencia de este recurso tributario para estas administraciones, pues por sus indefinidas

³⁵ Ordenanza fiscal sobre el recargo provincial del IAE. Diputación de León. Puede consultarse en: https://www.dipuleon.es/Ciudadanos/Intervencion/Ordenanzas_Fiscales/Recargo_Provincial_IAE/

³⁶ No sobra una visión doctrinal que nos ayude a diferenciar ambos tipos de ingresos y que puede verse en MERINO JARA, I. (Dir) et alii: *Derecho financiero y tributario. Parte general*. 9ª ed., Tecnos, Madrid, 2020, Págs.141 y ss.

³⁷ El primer Boletín Oficial de la Provincia (BOP) de León se ponía en circulación el 3 de septiembre de 1833, martes. Había establecido el intendente de la provincia de León, Manuel Vela, en la circular que hizo llegar a las Justicias y Ayuntamientos a mediados de agosto de ese año, que el boletín se publicaría los martes y los viernes por precio de cinco reales y diez maravedíes mensuales, franco de porte. Con la puesta en marcha de esta publicación periódica se cumplía con el mandamiento de la Real Orden de 20 de abril de 1833, que obligaba a todos los ayuntamientos a suscribirse en las condiciones ya citadas y permitía a particulares hacer lo propio por el precio de 5 reales al mes en la capital y 8 en la provincia por los gastos de correo. Actualmente, el BOP se haya regulado por la ordenanza de gestión del servicio público del Boletín Oficial de la Provincia de León siguiendo las directrices de la Ley 5/2002, de 4 de abril, que lo definen como un servicio público de carácter provincial, competencia propia de las diputaciones.

competencias apenas tiene repercusión alguna. La Diputación de León solo ingresa por este concepto en relación a la prestación del servicio de extinción de incendios.

Siguiendo con la clasificación que hacía el manual coordinado por Calvo Ortega, la **subvención** es otra de las fuentes de financiación de las Haciendas provinciales. En este sentido, Herrero Suazo³⁸ define la subvención como la atribución patrimonial a fondo perdido concedida por un Ente público para fines concretos de interés general.

La figura de las subvenciones provinciales está regulada en el artículo 147 del TRLRHL:

Artículo 147. Subvenciones.

1. Se comprenderán entre las subvenciones acordadas por el Estado y las comunidades autónomas, conforme al artículo 40 de esta ley, en favor de las diputaciones, las destinadas a financiar los Planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, a que se refiere el artículo 36.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

2. Participan de la naturaleza de las subvenciones las participaciones que las Diputaciones Provinciales tienen actualmente en las Apuestas Mutuas Deportivas del Estado.

Los importes percibidos por la vía de la subvención se reflejan en el presupuesto de la Diputación de León como transferencias, corrientes o de capital, según el caso, y sirven, en buena medida, para financiar una de las escasas competencias que de forma expresa se reconoce a estos entes como es la aprobación anual de un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, así como las competencias delegadas por administraciones superiores, no pudiendo destinarse estas subvenciones a fines distintos a los que las han motivado, ya sean más o menos concretos.

En cuanto a la **participación** como fuente de ingresos de las Diputaciones hay que diferenciar entre la participación en los ingresos obtenidos por la recaudación de impuestos

³⁸ Cfr. HERRERO SUAZO, S.: “El régimen jurídico de las subvenciones públicas”. *Estudios de derecho y hacienda: homenaje a César Albiñana García-Quintana / coord. por Antonio Martínez Lafuente; Sebastián Martín-Retortillo Baquer (dir.), César Albiñana García-Quintana*, Vol. 1, 1987, Págs. 153-178.

por parte del Estado en la Provincia, a través de la cesión (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los Impuestos Especiales 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 Tabaco), y la participación de la administración provincial en el Fondo Complementario de Financiación o en el crédito percibido para el mantenimiento de la asistencia sanitaria. Todo esto queda regulado en los capítulos III y IV del TRLRHL (artículos 135 a 146).

3. LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE LEÓN.

3.1. DATOS BÁSICOS.

La Provincia de León quedó constituida como tal en la división administrativa de 1833, tras las reformas de Javier de Burgos³⁹. Es el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 el que divide definitivamente la Región Leonesa en las tres provincias que hoy se mantienen vigentes: León, Zamora y Salamanca, -actualmente integradas en la comunidad de Castilla y León-, si bien la Diputación de León remonta su historia a través de sus Presidentes a 1812, fruto del mandato constitucional de Cádiz.

Su primer Presidente fue José María Cienfuegos y Quiñones (1812-1813) y el actual, Eduardo Morán Pacios, que hace el número sesenta y uno de la historia de la institución, el undécimo del periodo democrático.

La Diputación Provincial de León es el órgano de gobierno y administración autónoma de la Provincia, como Entidad local, con carácter de Corporación de Derecho Público. Sus competencias recaen principalmente sobre los municipios de la provincia de menos de 20.000 habitantes, que en el territorio leonés son 208 de 211 y suponen una población de 240.409 habitantes de los 460.001 censados según los datos oficiales de población del Instituto Nacional de Estadística (INE)⁴⁰. El total de núcleos de población en la provincia asciende a 1.413, una cifra que dista mucho de los 211 municipios ya citados por la existencia de Entidades locales menores de ámbito territorial inferior al municipal, denominadas tradicionalmente pedanías, que son en León 1.158⁴¹.

Como toda Diputación provincial, su función principal es la de colaborar con los Ayuntamientos en la gestión municipal y su organización política se estructura en un Presidente, una Junta de gobierno y un pleno que, en el caso de la Diputación de León lo

³⁹ CARANTOÑA ÁLVAREZ, F., GARCÍA GONZÁLEZ, M.J.: “Las primeras diputaciones leonesas (1812-1823)”, *Historia de la Diputación de León*, ob. cit., Pág 16.

⁴⁰ Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2019. Publicadas el 27 de diciembre de 2019.

⁴¹ Datos facilitados por el Servicio de Empresa, Conocimiento e Innovación Tecnológica (ECIT) de la Diputación Provincial de León.

conforman 25 diputados, pues el número de diputados oscila entre 25 y 51 según el tamaño de la población residente en la Provincia⁴². Los Diputados se eligen por los concejales electos en los partidos judiciales; a cada partido judicial o circunscripción le corresponde la elección de un número de diputados determinado por la población y, una vez conformado el pleno, es este el que elige al Presidente de la Institución provincial. Es decir, no existe elección directa ciudadana.

La Diputación Provincial de León tiene una plantilla de unos 1.200 trabajadores y gestiona un presupuesto anual medio de 134 millones de euros, de acuerdo a las cifras de los últimos cinco años, pues la media se eleva a 152 millones si se toman como referencia los presupuestos generales de la última década, que comprenden el de la propia Institución Provincial y el del Organismo autónomo administrativo denominado Instituto Leonés de Cultura.

Tabla 1. Evolución presupuestos Diputación de León 2010-2020⁴³

EVOLUCIÓN CUANTÍA PRESUPUESTOS EN LA DIPUTACIÓN DE LEÓN 2010-2020	
EJERCICIO	PRESUPUESTO (€)
2010	157.867.829
2011	161.796.691
2012	131.306.604
2013	133.408.232
2014	134.757.021
2015	135.205.175
2016	132.686.952
2017	134.055.635
2018	134.470.201
2019	132.474.296
2020	136.503.228

Fuente: Diputación de León

⁴² Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Artículo 204.1.

⁴³ Tabla de elaboración propia a partir de datos obtenidos de los documentos, memorias e informes de Presupuestos Generales publicados en la página web de la Diputación de León: https://www.dipuleon.es/Ciudadanos/Intervencion/Presupuestos_Generales/

En el ejercicio 2020, el presupuesto ascendía, como se recoge en la tabla superior, a 136.503.228,33 euros, al que se incorporaban los de los Consorcios adscritos a esta Entidad, el Consorcio Patronato Provincial de Turismo de León y el Consorcio para la Gestión de la Promoción del Aeropuerto de León elevándose el importe consolidado a 137.182.924,28 euros.

Atendiendo solo al presupuesto general (136,5 millones), cabe señalar que, como se verá en apartados posteriores, el 73,64% de la financiación procede de la cesión de impuestos del Estado (IRPF e impuestos indirectos) y el Fondo Complementario de Financiación; un 12,40% de transferencias corrientes excluido el citado Fondo Complementario de Financiación; un 10,99% de tasas y otros ingresos; un 2,27% de ingresos derivados del Recargo Provincial del Impuesto sobre Actividades Económicas; un 0,36% de activos financieros, un 0,18% de transferencias de capital y un 0,15% de ingresos patrimoniales.

3.2. LA INSTITUCIÓN PROVINCIAL LEONESA EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS.

Como ya se ha expuesto, la ley es vaga e imprecisa a la hora de delimitar las competencias propias de las Diputaciones provinciales. En todo caso, aquellas funciones que sí le son explícitamente encomendadas a las Administraciones provinciales encuentran traducción en el funcionamiento ordinario de la Diputación de León a través de servicios y actuaciones concretas.

Por ejemplo, tanto el apartado b) como el g) del artículo 36 de la LRBRL, es decir, las obligaciones que se atribuyen a las Diputaciones provinciales de prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios cuando así lo precisen y, en todo caso, a aquellos de menos de 1.000 habitantes en cuanto a los servicios de secretaría e intervención, y la de prestar servicios de administración electrónica y contratación centralizada en los municipios de menos de 20.000 habitantes, se canalizan a través del Servicio de Asistencia a Municipios (SAM), creado por acuerdo del Pleno de 11 de octubre

de 1984. Según se especifica en el artículo 1 del Reglamento⁴⁴ del citado servicio, referido al ámbito de aplicación del mismo: *“La Diputación de León prestará los servicios de asistencia jurídica, económica y técnica a los Ayuntamientos, Juntas Vecinales, Mancomunidades y demás Entes Locales que pudieran existir en la Provincia, a excepción de las Entidades Locales cuyo ámbito territorial se encuentre comprendido en la Comarca del Bierzo y las de población superior a 20.000 habitantes”*.

Da pie este apunte a hacer mención a una peculiaridad de la Provincia de León que afecta a su organización administrativa, el reconocimiento de El Bierzo como Comarca administrativa con entidad jurídica propia y autonomía para la gestión de sus intereses. De acuerdo a lo establecido en el artículo 3.2.b). de la LRBRL, modificada por la LRSAL, las Comarcas son Entidades locales de naturaleza territorial y carácter supramunicipal que surgen de la agrupación de varios municipios limítrofes que presentan características históricas, geográficas, sociales y económicas comunes dentro de una misma provincia. A estas les reconoce autonomía para la gestión de competencias y servicios locales.

Además, el artículo 42.1 de la citada ley recoge que las Comunidades autónomas, *“de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito”*, tal y como contempla la Constitución española en su artículo 141.3. Así las cosas, la de El Bierzo es la única Comarca reconocida como tal en la comunidad de Castilla y León, lo que constituye una peculiaridad para esta Provincia y, por ende, para las relaciones que surgen entre la Diputación de León y el órgano de gobierno y gestión de la Comarca: el Consejo Comarcal del Bierzo. Es la Ley 1/1991, de 14 de marzo la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo⁴⁵ y en ella se establecen las relaciones entre el Consejo Comarcal de El Bierzo y la Diputación de León.

⁴⁴ El Reglamento del SAM de la Diputación de León puede consultarse en: [https://www.dipuleon.es/Municipios/Zona para los Ayuntamientos/Reglamento del SAM/](https://www.dipuleon.es/Municipios/Zona_para_los_Ayuntamientos/Reglamento_del_SAM/)

⁴⁵ Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo. BOE, núm. 96, de 22 de abril de 1991, págs. 12.427 a 12.430.

Retomando la forma que adoptan las competencias de las Diputaciones en el caso de la Institución leonesa, debemos mencionar también como ejemplo de prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y supracomarcal, la encomienda que se le realiza en el apartado c) del artículo 36 LRBRL, al Consorcio Provincial para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos en la provincia de León; o que en cuanto a la misión que se le atribuye en el epígrafe f) del mismo artículo, la Diputación de León tiene asumidas las facultades de recaudación de los impuestos e ingresos de carácter público que, en base al artículo 7 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, (en adelante, TRLRHL) le han delegado municipios de la provincia⁴⁶: Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana, rústica y características especiales (IBI), Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) y tasas y demás ingresos de derecho público.

También entre las competencias de la Administración provincial está la aprobación anual de un Plan provincial de Obras y Servicios en colaboración con los Ayuntamientos, que tiene por objeto financiar inversiones en los Municipios de la Provincia de menos de 20.000 habitantes. Además, la Institución provincial aprueba también anualmente un Plan de Obras de Juntas Vecinales y un Plan de Empleo, todo ello financiado con fondos propios de la Diputación, aportaciones municipales y las subvenciones acordadas con la comunidad autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos, pues así lo establece la ley.

Además, la Diputación de León desarrolla las competencias que la legislación vigente le atribuye en materia de Servicios Sociales en los municipios menores de 20.000 habitantes, así como otras competencias propias y delegadas en distintos ámbitos de actuación, como Medio Ambiente, Consumo, Deportes, Juventud, Carreteras o Desarrollo Rural, entre otros.

⁴⁶ La relación de las entidades gestionadas por el Servicio de Gestión, Inspección y Recaudación Tributaria de la Diputación de León puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.dipuleon.es/Ciudadanos/Gestion_Inspeccion_Recaudacion_Tributaria/Informacion_General_Tributaria/ENTIDADES2019.

4. FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE LEÓN.

Recuperando las primeras líneas escritas en este trabajo, la Constitución española de 1978 (CE) establece en su artículo 141.2 que *“el Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo”*.

Por su parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, (en adelante, LBRL) cumpliendo con el mandato constitucional, dedica el Título III a la provincia y dice, en el artículo 31, que la provincia *“es una entidad local determinada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”*. Acto seguido, en el apartado segundo de este mismo artículo, añade que son fines propios y específicos de la provincia *“garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social y, en particular: a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal; b) Participar en la coordinación de la Administración Local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado”*. Y culmina este artículo con un tercer apartado que señala que el gobierno y la administración autónoma de la provincia corresponden a la Diputación, tal y como se decía en el texto constitucional⁴⁷.

Las competencias se recogen en el artículo 36 de esta misma⁴⁸ ley, siendo preciso señalar que diferencia entre dos tipos de competencias, las propias y las delegadas por parte de la Comunidad autónoma –ya sean de ejecución o gestión- o del Estado –solo de ejecución-. No obstante, estas delegaciones quedan acotadas por lo expuesto en el artículo 27, que enumera una serie de competencias susceptibles de ser delegadas a municipios reservando a las

⁴⁷ Sobre esta cuestión remitimos de nuevo a GARCIA DE ENTERRÍA, E.: “La provincia en la Constitución”, ob., cit., Págs. 5 y ss.

⁴⁸ Reproducido en el primer epígrafe de este documento, pág. 20. Para adentrarnos más en el significado de este precepto y en cómo se desarrollan las relaciones interadministrativas entre los diferentes Entes territoriales resulta ilustrativo, centrado en el caso de Valencia FONTANA PUIG, A.: “Las relaciones interadministrativas en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica. Nueva época*, Núm. 235-236, Págs. 651 y ss., que puede consultarse en <https://doi.org/10.24965/real.vi235-236.8518>

diputaciones el papel de ente coordinador de éstas, todo en aras de una mayor racionalización y sostenibilidad de la administración local. Además, establece que tales competencias delegadas habrán de ir acompañadas de la “*correspondiente financiación*”, que tendrá que ser “*adecuada y suficiente*” (art. 27.6 LBRL).

Por otra parte, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local especifica que las diputaciones tendrán que “*cooperar a la efectividad de los servicios municipales [...] en todo caso, los relacionados como mínimos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril*” (art. 30). Estos servicios mínimos que han de prestar los municipios difieren según la población de los mismos⁴⁹; sí que añade el citado artículo 26 que cuando

⁴⁹ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Artículo 26. 1. *Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:*

a) *En todos los Municipios: 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.*

b) *En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.*

c) *En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.*

d) *En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.*

2. *En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:*

a) *Recogida y tratamiento de residuos.*

b) *Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.*

c) *Limpieza viaria.*

d) *Acceso a los núcleos de población.*

e) *Pavimentación de vías urbanas.*

f) *Alumbrado público.*

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.

Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios. 3. La asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.

la Institución provincial considere que la prestación directa por su parte o fórmulas de gestión compartida puedan servir a reducir los costes efectivos de estos servicios podrá proponer asumir la prestación, siempre y cuando cuente con el visto bueno de los municipios afectados y del Ministerio de Hacienda, y que en ese caso *“repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso”*, o, *“si estos servicios estuvieran financiados por tasas [...] será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios”*.

El objetivo es analizar las fuentes de ingreso de la Institución provincial leonesa y, para ello, habremos de estar a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), que aunque en el título dedicado a los recursos de la provincia, remite en el primer artículo, el 131, a la enumeración de los recursos comunes para todas las haciendas locales que se hace en el artículo 2 de este cuerpo normativo:

- “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.”*

Los artículos 132 a 149 establecen las normas que regulan estos recursos de las provincias, que, a su vez, serán los que habrán de reflejarse, mediante estimación, en el estado de ingresos

de los presupuestos de la Diputación. Así lo establece este texto normativo, en el Título VI, del presupuesto y gasto público, que comienza definiendo los presupuestos generales de las entidades locales como la *“expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio”*. Ese presupuesto habrá de contener, entre otros, el citado estado de ingresos en el que *“figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos a liquidar durante el ejercicio”* (artículo 165.b).

La enumeración de recursos permite diferenciar entre ingresos de derecho privado e ingresos de derecho público⁵⁰. Los primeros son *“aquellos rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio (el de la entidad local en cuestión), así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación”*⁵¹. En el resumen del Estado de Ingresos del presupuesto de la Diputación de León para el año 2020 se consignan como ingresos patrimoniales, una cantidad de 211.471,88 euros que apenas representa el 0,15% del presupuesto total, y que se deriva de conceptos como los arrendamientos en las estaciones de esquí de titularidad provincial (San Isidro y Leitariegos) o las concesiones en bienes de la Diputación. El resto son ingresos de derecho público.

A continuación, procederemos a analizar cada uno de los capítulos que integran el presupuesto de ingresos de la Diputación de León en los ejercicios 2016-2020. Dada la excepcionalidad del año en curso, pues es el primer presupuesto de la institución provincial desde la declaración de la pandemia por COVID-19, hemos optado por dedicar un último epígrafe a las cuentas de este año pues la comparativa con los ejercicios anteriores distorsionaría cualquier análisis.

⁵⁰ No sobra una visión doctrinal que nos ayude a diferenciar ambos tipos de ingresos y que puede verse en MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J.M.,y CASADO OLLERO, G.: *Curso de Derecho financiero y Tributario*, ob., cit., 43 y ss.

⁵¹ Definición recogida en el artículo 3 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.

Tabla 2. Presupuestos de ingresos Diputación de León 2016-2020⁵²

PRESUPUESTOS 2016-2020. PRESUPUESTOS DE INGRESOS					
RESUMEN POR CAPÍTULO					
CAPÍTULO	PRESUPUESTO 2016	PRESUPUESTO 2017	PRESUPUESTO 2018	PRESUPUESTO 2019	PRESUPUESTO 2020
1 IMPUESTOS DIRECTOS	7.614.652,31 €	7.410.917,89 €	7.412.360,09 €	7.412.360,09 €	7.531.503,82 €
2 IMPUESTOS INDIRECTOS	6.681.890,00 €	6.634.326,88 €	6.794.120,00 €	6.794.120,00 €	7.157.888,73 €
3 TASAS Y OTROS INGRESOS	13.821.983,35 €	14.254.425,95 €	13.910.870,39 €	12.818.618,05 €	15.003.161,03 €
4 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	101.590.646,44 €	103.355.269,18 €	104.741.059,04 €	103.137.991,88 €	105.859.202,87 €
5 INGRESOS PATRIMONIALES	1.984.445,33 €	1.727.250,56 €	913.346,46 €	920.581,06 €	211.471,88 €
7 TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	213.333,00 €	150.000,00 €	175.000,00 €	900.625,00 €	250.000,00 €
8 ACTIVOS FINANCIEROS	780.002,00 €	523.445,37 €	523.445,37 €	490.000,00 €	490.000 €
TOTAL PRESUPUESTOS	132.686.952,43 €	134.055.635,83 €	134.470.201,35 €	132.474.296,08 €	136.503.228,33 €

Fuente: Diputación de León

En el año 2016, el que se ha establecido como punto de partida para el análisis de la evolución de las fuentes de financiación de la Diputación de León, España comenzaba a salir de la crisis económica de 2008. A partir de 2014 el PIB empezaba a remontar, se inició un proceso de creación de empleo y el paro se reducía tras alcanzar su máximo un año antes. En todo caso, no fue hasta 2017 cuando el PIB alcanza las cotas previas a la recesión.

En este contexto, cabe hacer mención, asimismo, a la coyuntura política, pues la elaboración de las cuentas provinciales está vinculada en buena medida a las previsiones económicas que el Estado realiza en sus presupuestos y, como se puede comprobar en la tabla anterior, la previsión de ingresos derivados de la cesión y recaudación de impuestos del

⁵² Tabla de elaboración propia a partir de datos extraídos de los documentos, memorias e informes de Presupuestos Generales publicados en la página web de la Diputación de León: https://www.dipuleon.es/Ciudadanos/Intervencion/Presupuestos_Generales/

Estado en los años 2018 y 2019 son idénticas, lo que se debe a que los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2018 fueron prorrogados durante los dos ejercicios siguientes, es por ello que en el año 2019 se repiten las previsiones mientras que, en el 2020, en el que dicha prórroga se trató de evitar aunque con resultados frustrados, ya se comprueba una ligera modificación en los números⁵³.

Antes de entrar a analizar al detalle cada uno de los capítulos, señalar que en el periodo tomado como referencia, el presupuesto de la Diputación de León se mantiene entre los 132,6 millones de 2016 a los 136,5 del pasado ejercicio 2020, habiendo experimentado un incremento mínimo, pero constante en estos años, salvo en el ejercicio 2019 en el que la prórroga de los PGE parece haberse traducido en una previsión más cauta colocando al presupuesto de ese año en el punto más bajo del intervalo objeto de estudio⁵⁴.

Lo primero que hay que mencionar es la estructura que sigue el presupuesto de ingresos, que es el que nos ocupa, que queda establecido en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales⁵⁵ (Anexo IV). De este modo, se distinguen las operaciones no financieras (Capítulos 1 a 7) de las financieras (Capítulos 8 y 9), subdividiéndose las primeras en operaciones corrientes (Capítulos 1 a 5) y de capital (Capítulos 6 y 7). Además cada uno de los conceptos que integran los distintos capítulos presenta una codificación que arroja información sobre el capítulo, el artículo y el concepto. Así lo obliga el citado anexo cuando expresa que *“el código tiene carácter cerrado y obligatorio en sus niveles de capítulo y artículo”*, y que en cuanto al *“concepto, subconcepto y partida, se considera abierto, si bien en esta Orden se tipifican y codifican algunos conceptos y subconceptos obligatorios de general utilización, pudiendo crearse por cada entidad local cuantos epígrafes adicionales estime necesarios”*.

⁵³ Sobre esta temática hemos podido consultar el trabajo de la profesora MATA SIERRA M.T.: "El uso abusivo de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado", que se publicaba como un capítulo del libro homenaje al profesor Cazorla Prieto por la Editorial Aranzadi, en prensa.

⁵⁴ Datos obtenidos de los documentos, memorias e informes de Presupuestos Generales publicados en la página web de la Diputación de León: https://www.dipuleon.es/Ciudadanos/Intervencion/Presupuestos_Generales/

⁵⁵ Publicada en BOE, núm. 297, de 10 de diciembre de 2008.

En el caso de los resúmenes de ingresos en los que se basa este trabajo, los códigos tan solo contienen información relacionada al capítulo, el artículo y el concepto.

Observando la tabla 2, se comprueba que, por importancia de las cuantías, el grueso de los recursos económicos de la institución provincial procede de las transferencias corrientes y subvenciones del Estado y la Comunidad Autónoma, que suponen el 77,55% del presupuesto en el caso del año 2020, es decir que casi 8 de cada 10 euros de los ingresos proceden de estas transferencias corrientes.

4.1. CAPÍTULO 1: IMPUESTOS DIRECTOS.

Tal y como se ha explicado en las páginas anteriores, las Diputaciones provinciales pueden establecer tasas, precios públicos y contribuciones especiales, pero no tienen potestad para establecer impuestos. No obstante, tal y como reconoce el artículo 39 del TRLRHL, las Diputaciones, como Entidades locales, *“participarán en los tributos del Estado en la cuantía y según los criterios que se establecen en esta ley”*⁵⁶.

Estos criterios, en el caso de las Administraciones provinciales quedan establecidos en el Capítulo III del Título III de la citada Ley sobre los recursos de las provincias, artículos 135 a 139. Estos artículos detallan las fórmulas de aplicación para calcular la participación de las diputaciones en los impuestos del Estado, sin embargo, a la hora de elaborar los presupuestos anuales y estimar el peso que esta fuente de financiación aportará a la entidad no es preciso realizar tales cálculos, sino que la referencia que se toma es la que el Ministerio de Hacienda remite a cada una de las entidades mensualmente con la liquidación de esa cesión.

De este modo, la previsión que se recogerá dentro del capítulo primero del presupuesto de ingresos –al igual que pasará en el capítulo 2 en relación a los impuestos indirectos- se obtiene de ese estadillo que mes a mes hace llegar la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local con la entrega a cuenta correspondiente.

⁵⁶ Resulta interesante confrontar el sistema impositivo del que disponía la Diputación de León en el régimen preconstitucional, que puede verse en CORONA DE LA TORRE, L.: “El sistema impositivo de la Excma Diputación provincial de León”, *Tierras de León*, Vol. 1, Núm. 1, 1961, Págs. 91 a 108.

Sobre esta previsión se puede realizar algún ajuste teniendo en cuenta la tendencia que sigue la economía, pues lo habitual es que a mejor situación económica, mayor recaudación de impuestos. En todo caso, tal y como explican desde el propio Servicio de Intervención de la institución provincial, la cuantía que se suele reflejar año tras año en los presupuestos es la estimación del Ministerio de Hacienda que, además, normalmente abona la cuantía estimada y posteriormente ajusta los desfases en liquidaciones posteriores.

Del mismo modo, hay que hacer referencia al funcionamiento concreto que tienen las diputaciones provinciales, pues el grueso de su presupuesto procede de administraciones superiores, es decir, no depende de su capacidad de recaudación, por lo que prácticamente el 100% de sus ingresos están asegurados, mientras que el gasto presupuestado no se cumple nunca al 100% por el propio procedimiento de ejecución, lo que genera los denominados remanentes de tesorería año tras año, que en el caso de la Diputación de León el acumulado alcanza cifras similares al presupuesto anual de la institución.

Por todo ello, no resulta aventurado contemplar esa estimación a pesar de prever que la cifra a percibir finalmente sea menor por la tendencia del Producto Interior Bruto (PIB), pues se trata de una institución económicamente saneada. Además, dado el equilibrio que deben presentar los ingresos y los gastos en un presupuesto, rebajar las expectativas de ingresos por esta vía reduciría al tiempo las posibilidades de gasto.

Esta afirmación sobre la garantía que tienen las diputaciones provinciales a la hora de tener asegurados prácticamente el 90% de los ingresos tiene también su otra cara, que es la escasa, prácticamente nula, capacidad que tienen de incrementar sus presupuestos.

Dicho esto, el capítulo primero del presupuesto de ingresos refleja la entrada de fondos prevista a través de la cesión de impuestos directos: Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), aunque este último presenta una peculiaridad, pues si bien la gestión de cuotas nacional y provincial es competencia exclusiva de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y el recargo lo transfiere directamente Hacienda a la Diputación al igual que hace con la cesión de rendimientos de impuestos estatales, las cuotas municipales las recauda la administración provincial, y además contempla dos conceptos diferentes: Cuotas municipales IAE y Cuotas

Municipales IAE (ROE). Las primeras se corresponden con los recargos sobre las cuotas municipales que recaudan los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes (León, Ponferrada y San Andrés), las segundas (Cuotas municipales IAE – ROE, que significa Recursos de Otros Entes), resultan del recargo sobre la cuota del IAE cuya recaudación gestiona directamente la Diputación para los Ayuntamientos de la provincia de menos de 20.000 habitantes.

Hechas todas estas consideraciones, el capítulo primero, es decir, los ingresos directos, apenas suponen un 5,5% del total del presupuesto de ingresos (5,74% en 2016; 5,53% en 2017; 5,51% en 2018; 5,59% en 2019, y 5,52% en 2020)⁵⁷.

4.2. CAPÍTULO 2: IMPUESTOS INDIRECTOS.

Se incluyen en este apartado las cesiones de rendimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y de los impuestos especiales sobre el Alcohol y Bebidas Alcohólicas, sobre Productos Intermedios, sobre la Cerveza, sobre las Labores del Tabaco y sobre Hidrocarburos. El procedimiento a seguir es el mismo que se ha explicado en el epígrafe anterior en relación al IRPF y las cuotas nacional y provincial del IAE, se estiman de acuerdo a la información facilitada por el Ministerio de Hacienda y el peso que tienen estos ingresos sobre el total es todavía inferior al del capítulo 1.

4.3. CAPÍTULO 3: TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS.

La capacidad que la ley otorga a las diputaciones provinciales para establecer tasas, precios públicos y contribuciones quedaba expuesta en el epígrafe 2.2 del presente trabajo⁵⁸, por lo que no procede reiterar las diferencias entre los distintos tributos.

⁵⁷ Porcentajes hallados a partir de los datos consultados en los documentos, memorias e informes de Presupuestos Generales publicados en la página web de la Diputación de León: https://www.dipuleon.es/Ciudadanos/Intervencion/Presupuestos_Generales/

⁵⁸ Vid. págs. 31 y ss.

Por estos conceptos, la Diputación Provincial de León ha ingresado en los últimos cinco años entre 12,8 y 15 millones de euros, una cuantía que ha ido fluctuando dentro de esta horquilla. Por lo tanto, tampoco este capítulo, que constituye una de las escasas vías que tiene la institución provincial para alterar su presupuesto, muestra un peso relevante sobre el total de los ingresos, apenas el 10%.

En este capítulo se incluyen las tasas que la Diputación cobra por servicios como el centro asistencial Nuestra Señora del Valle, las visitas a la Cueva de Valporquero, el acceso a las dos estaciones de esquí de la provincia (propiedad de la institución provincial), la publicación de anuncios en el BOP, la expedición de licencias de obras o de documentos, por ocupación de vías públicas provinciales o por aprovechamiento del subsuelo, como la que le cobra a la empresa Telefónica en concepto de utilización privativa o aprovechamiento especial como empresa explotadora de servicios de telecomunicaciones. Es decir, tasas por prestación de servicios públicos de carácter social y preferente, tasas por la realización de actividades de competencia local y tasas por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público.

También como tasa se percibe la cuantía que la Diputación cobra a los Ayuntamientos de la provincia por la gestión de sus recibos, tanto en periodo voluntario como en periodo ejecutivo, con un recargo distinto en cada uno de los casos, tal y como se establece en la ordenanza reguladora de este servicio⁵⁹.

En concepto de precios públicos, la institución provincial ingresa por los servicios que presta en concurrencia competitiva en el mercado, como por ejemplo la residencia de personas mayores Santa Luisa, el centro de educación especial Cosamai, el alquiler de maquinaria de obras o el servicio de teleasistencia. Además, también ingresa por ventas, reintegros de operaciones corrientes u otros conceptos como las cuotas de participación en actividades organizadas por la Diputación.

⁵⁹ La ordenanza reguladora del servicio de recaudación puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.dipuleon.es/Ciudadanos/Intervencion/Ordenanzas_Fiscales/Serv_recaudatorio/

Todas estas tasas y precios públicos están reguladas en sus correspondientes ordenanzas⁶⁰ y suponen al cabo del año unos ingresos que en el presupuesto del ejercicio 2020 se estimó en 15 millones de euros.

4.4. CAPÍTULO 4: TRANSFERENCIAS CORRIENTES.

Como ya apuntaba antes de entrar a desgranar los distintos capítulos que componen el presupuesto de ingresos de la Diputación de León, el grueso de los recursos económicos de la institución provincial procede de las transferencias corrientes y subvenciones del Estado y la Comunidad Autónoma, que se recogen en el capítulo 4.

Este apartado lo integran básicamente el Fondo Complementario de Financiación, así como el Acuerdo Marco de Servicios Sociales con la Junta de Castilla y León, el Fondo de Cooperación Local-Pacto Local, las ayudas finalistas dirigidas al sostenimiento de las oficinas del Servicio de Asistencia a Municipios (SAM), el Programa Dual de Formación y Empleo y lo correspondiente a la delegación de funciones de promoción deportiva. Es decir, se recogen en este apartado las consignaciones presupuestarias que prevé recibir la institución provincial por las competencias delegadas por parte del Estado y la Comunidad autónoma, partidas recurrentes que, como en el caso del Fondo Complementario de Financiación están sujetas a revisión de acuerdo a unas reglas generales y un índice de evolución.

Especialmente relevante es el Fondo Complementario de Financiación (recurso regulado en el capítulo IV, artículos 140 a 143 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el TRLRHL), que representa para la Diputación de León el 65,15% de su presupuesto de 2020 (88.936.321,25 euros). Según la Memoria de Presidencia que acompañaba las cuentas provinciales de ese año, realizada por el servicio de Intervención-Contabilidad y Gestión Presupuestaria⁶¹, se trata de una *“previsión a la que se aplica el*

⁶⁰ Las distintas ordenanzas de la Diputación de León se pueden consultar en: https://www.dipuleon.es/Ciudadanos/Intervencion/Presentacion_2/

⁶¹ Puede consultarse la citada Memoria de Presidencia en: https://www.dipuleon.es/Ciudadanos/Intervencion/Presupuestos_Generales/PRESUPUESTOS_GENERALES_2020

principio de prudencia después de haber tenido en cuenta la evolución del PIB y las devoluciones de entregas a cuenta que la Diputación debe realizar en base a las liquidaciones negativas del Estado correspondientes a ejercicios anteriores”.

4.5. CAPÍTULO 5: INGRESOS PATRIMONIALES.

El capítulo 5 refleja los ingresos que la Diputación de León prevé obtener por su patrimonio: intereses, rentas, concesiones de servicios... En los últimos años los intereses de cuentas en bancos y cajas también se han ido reduciendo en los últimos años, especialmente en el presupuesto de 2020, en el que no se preveía ya ingresar ni un solo euro por este concepto. De hecho, esto es lo que justifica la enorme diferencia que presenta el total estimado en este capítulo en los distintos presupuestos analizados.

En cuanto a las concesiones, es decir, actos administrativos que implican el otorgamiento del derecho de explotación o gestión, por un período determinado, de bienes y servicios por parte de una Administración pública a otra Administración o empresa privada, la Diputación de León ingresa, entre otras, por la cesión demanial del edificio del Conservatorio de Música a la Junta de Castilla y León o por la cafetería de la estación invernal de San Isidro⁶².

4.6. CAPÍTULO 6: ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES.

La enajenación de inversiones reales hace referencia a los ingresos obtenidos por la venta de terrenos y objetos valiosos. En ninguno de los presupuestos de ingresos del periodo analizado se contempla cuantía alguna por estos conceptos. No obstante, sí se han percibido ingresos en otros ejercicios por la venta, por ejemplo, de fincas que la Diputación posee en Bustillo del Páramo.

⁶² Sobre esta cuestión, con carácter general, puede verse LUNA QUESADA, J.: “El control municipal de las concesiones administrativas: el caso de los servicios e instalaciones deportivas”, Auditoría Pública, Núm. 62, 2014, Págs. 63 -81.

El dinero que la administración provincial ingresa por estas enajenaciones ha de ir, obligatoriamente, destinado a inversión. Es por este motivo por el que se integran en un capítulo separado.

4.7. CAPÍTULO 7: TRANSFERENCIAS DE CAPITAL.

Esa afectación de los ingresos que caracterizaba al capítulo anterior se observa también en este, pues las transferencias de capital también son subvenciones, como las del capítulo 4, pero en este caso están vinculadas a la creación de infraestructuras y en eso han de gastarse, algunas incluso con fines concretos, como la que en el presupuesto de 2019, que como se observa en la Tabla 2 arroja un pico en este capítulo, realizaba la Junta de Castilla y León por importe de 600.000 euros para la recuperación ambiental de zonas degradadas por depósitos inertes.

4.8. CAPÍTULO 8: ACTIVOS FINANCIEROS.

El Real Decreto-Ley relativo a Concesión de Anticipos sobre sus Pagas o Mensualidades a los Funcionarios Públicos contempla la posibilidad de que los empleados de la administración perciban hasta dos pagas anticipadas por importe bruto que tendrán que devolver en 14 meses. Las cuotas a percibir por las devoluciones de anticipos y préstamos previamente concedidos se reflejan en este capítulo, que tiene su correspondencia directa con el capítulo octavo de gastos.

4.9. CAPÍTULO 9: PASIVOS FINANCIEROS.

En este capítulo, también inexistente en los presupuestos del periodo analizado, se harían constar los préstamos percibidos por la institución, pero como consta, o mejor dicho, no consta, en los últimos cinco años la Diputación de León no ha necesitado endeudarse.

Vistos los distintos capítulos, puede afirmarse que las previsiones de ingresos por impuestos directos o indirectos apenas varía en los últimos cinco años, y las escasas variaciones que se perciben entre unos ejercicios y otros, como por ejemplo este último presupuesto, que preveía un ligero incremento tanto en las transferencias por impuestos directos (concretamente por el IAE) como indirectos, responden a unas previsiones de crecimiento económico más halagüeñas; previsiones que, no obstante, este año parece que a la hora de liquidar el presupuesto se verán truncadas por la crisis sanitaria derivada del COVID-19, que ha tenido una profunda repercusión en la actividad económica y el consumo.

Las tasas e ingresos derivados de precios públicos y contribuciones especiales se han movido en estos últimos cinco ejercicios en una horquilla de entre los 12,8 millones de euros de 2019 y los 15 que se estima ingresar este ejercicio. Analizando los conceptos, y de acuerdo al periodo de entrada en vigor de las distintas ordenanzas, no se puede afirmar que se haya producido una subida ni en las tasas ni en los precios públicos, sino que responde más bien a una mayor oferta de plazas de distintos servicios públicos, como es el caso de precios públicos por actividades juveniles o actividades de invierno ofertadas a los municipios, y a esos otros conceptos que se incluyen en este capítulo como cobro de pagos indebidos de ejercicios anteriores, intereses de demora, recargos de apremio o recuperación de gastos y costas de recaudación, que son los que elevan al alza la previsión de ingresos en este apartado.

Igualmente, las transferencias corrientes tampoco experimentan apenas variación. El Fondo Complementario de Financiación y las aportaciones financieras de las administraciones delegantes de competencias siguen una tendencia uniforme tan sólo alterada por determinados programas y convenios con periodicidad determinada que concluyen o no se renuevan.

Sí se constata una tendencia a la baja en los ingresos patrimoniales. En el año 2016 la estimación de ingresos era de casi dos millones de euros (1,9 millones), mientras que este año apenas supera los 210.000 euros, esto se debe a que, como se ha indicado anteriormente, la institución provincial apenas percibe ya intereses por sus depósitos bancarios.

Llama la atención el 'pico' en las transferencias de capital (Capítulo 7) del presupuesto de 2019. Según la memoria del mismo, este incremento del 414,64% respecto al ejercicio

inmediatamente anterior se debe a la aportación prevista por parte del Ministerio de Defensa para la mejora de carreteras afectadas por las maniobras y tránsito de vehículos militares en torno al campo de tiro de los Montes del Teleno, y a la aportación de la Junta de Castilla y León en la recuperación ambiental zonas degradadas por depósitos inertes.

Finalmente, los activos financieros presentan una tendencia a la baja, lo que presupone que se han reducido los préstamos a conceder, así como los anticipos a ayuntamientos y personal al servicio de esta entidad.

Se reproduce, a continuación, el estado de ingresos del presupuesto de 2020 con los conceptos e importes que integran cada capítulo.

Tabla 3. Estado de ingresos del Presupuesto 2020 de la Diputación de León.⁶³

PRESUPUESTO 2020. ESTADO DE INGRESOS			
CAPITULO	P 2020	CAPITULO	P 2020
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS	4.427.184,42 €	PRECIO PUBLICO SERVICIO TELEASISTENCIA	143.484,00 €
CUOTAS MUNICIPALES I.A.E.	1.000.000,00 €	P.PUBLICO TALLERES OCUPACIONALES - COSAMAI	177.000,00 €
CUOTAS MUNICIPALES I.A.E. (R.O.E.)	1.383.464,40 €	P.PUBLICO PROGRAMA INTEGRAL ENVEJECIMIENTO ACTIVO	2.485,00 €
CUOTAS PROVINCIALES I.A.E.	63.913,00 €	P.PUBLICO ALQUILER MATERIAL ESTACIONES INVERNALES	125.919,00 €
CUOTAS NACIONALES I.A.E.	656.942,00 €	P.PUBLICO SEGURO ACCTES Y RC ESTACIONES INVERNLAES	17.000,00 €
TOTAL CAPITULO 1	7.531.503,82 €	ACTIVIDADES CAMPAÑA DE NIEVE DEPORTES	266.850,00 €
IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO	5.232.089,82 €	PREC.PUB.CESIÓN VEHÍCULO EXTRACCIÓN LODOS ORD. Nº 9	9.000,00 €
SOBRE EL ALCOHOL Y BEBIDAS DERIVADAS	72.752,06 €	PREC.PUB.TRANSPORTE DE AGUA ORD Nº 10	4.000,00 €
SOBRE LA CERVEZA	29.154,96 €	P.PUB.CESIÓN MAQUINARIA OBRAS Y SERV ORD. Nº 15	4.000,00 €
SOBRE LABORES DE TABACO	553.101,01 €	P. PUB. ACTIVIDADES JUVENILES	97.700,00 €
SOBRE HIDROCARBUROS	1.268.883,96 €	P. PUB. PARTICIPANTES ACTIV. INVIERNO	10.000,00 €
SOBRE PRODUCTOS INTERMEDIOS	1.906,92 €	P. PUB. TALLERES DE TEATRO	10.800,00 €
TOTAL CAPITULO 2	7.157.888,73 €	CONTRIBUCIÓN ESPECIAL SERV. EXTINC. INCENDIOS	1.051.944,91 €
TASAS SERVICIOS "NTRA.SRA.DEL VALLE"	895.000,00 €	VENTAS DE MATERIAL DESECHABLE	19.011,00 €
TASA VISITAS CUEVA VALPORQUERO	502.375,47 €	VENTA PRODUCTOS TALLERES NTRA. SRA. DEL VALLE	29.000,00 €
TASA SERVICIOS DEPORTIVOS E.I. SAN ISIDRO	1.576.245,34 €	VENTA DE GANADO FINCAS DIPUTACION	50.000,00 €
TASA SERVICIOS DEPORTIVOS E.I.LEITARIEGOS	471.883,80 €	PAGOS INDEBIDOS DE EJERCICIOS ANTERIORES	64.053,38 €
TASA POR SERVICIOS BOTIQUÍN ESTACIÓN INVERNAL	15.500,00 €	RECARGO APREMIO LIQUIDACIONES DIPUTACION	11.000,00 €
TASA POR SERVICIOS PISAPISTAS ESTACIÓN INVERNAL	1.385,00 €	INTERESES DEMORA	7.000,00 €
TASA SERV VISITAS GUADAS PALACIO GUZMANES	14.000,00 €	OTROS RECURSOS	206.100,03 €
BOLETIN OFICIAL. ANUNCIOS	40.000,00 €	RECUPERACION GASTOS Y COSTAS RECAUDACION	165.000,00 €
EXPEDICION DE DOCUMENTOS	500,00 €	FIANZAS INCAUTADAS	100,00 €
LICENCIA OBRAS VIAS PROVINCIALES	15.000,00 €	INDEMINACIONES COSTAS JUDICIALES	1.138,19 €
PREMIO SERV. RECAUDACION TRIBUTOS LOCALES	4.500.000,00 €	INDEMNIZ.POR DAÑOS BIENES PROVINCIALES	1.450,78 €
TASA DIRECCION OBRAS FOMENTO	440.000,00 €	INGRESOS CONFERENCIAS TELEFONICAS	500,00 €
TASA DIRECCION OBRAS COOPERACIÓN	30.000,00 €	INGRESOS COMEDOR N.S. VALLE	3.000,00 €
TASA POR DERECHOS DE EXAMEN	1.000,00 €	TOTAL CAPITULO 3	15.003.161,03 €
TASA SEGURIDAD Y SALUD COOPERACIÓN	5.000,00 €	FONDO COMPLEMENTARIO DE FINANCIACION	88.936.321,25 €
TASA SEGURIDAD Y SALUD FOMENTO	110.000,00 €	CONVENIO MINISTERIO DE DEFENSA	20.000,00 €
TASA GESTION ANTICIPOS REINTEGRABLES CAJA CREDITO PROVINCIAL	100,00 €	A.MARCO EQUIPOS DE ACCIÓN SOCIAL BÁSICA	3.328.937,00 €
TASA POR OCUPACION DE LAS VIAS PUBL. PROVINCIALES	2.500,00 €	A. MARCO AYUDA A DOMICILIO	7.183.751,00 €
TASAS POR APROV.SUBSUELO TELEFONICA	64.062,03 €	A. MARCO PREST. EC. NECESIDADES BÁSICAS DE SUBSISTENCIA	88.480,00 €
PREC.PUB.SERV.CGIO.ESP.SGDO.CORAZON	210.000,00 €	A. MARCO ACT. PREVENTIVAS PARA FAMILIAS CON HIJOS MENORES RIESGO	687,00 €
PREC.PUB.SERV.EDUCACION ESP.COSAMAI (ASTORGA)	630.000,00 €	A. MARCO SERVICIO DE APOYO FAMILIAR PARA PROTECCIÓN A LA INFANCIA	410.636,00 €
PREC.PUB.SERV.DE OTROS CENTROS EDUCACION ESP.	9.084,30 €	A. MARCO SERVICIO DE ATENCIÓN RESIDENCIAL NTRA. SRA. DEL VALLE	170.776,00 €
PREC.PUB.SERV.PSQ.SAN LUIS (PALENCIA)	370.000,00 €	A. MARCO PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL	91.835,00 €
PREC.PUB.SERV.PSQ.SAN JUAN DE DIOS (PALENCIA)	105.000,00 €	A. MARCO ENVEJECIMIENTO ACTIVO	20.000,00 €
PREC.PUB.SERV.RESIDENCIA STA.LUISA (LEON)	875.000,00 €	A. MARCO EPAP	108.184,00 €
PREC.PUB.SERV.RESID.VIRGEN DESAMPARADOS (ASTORGA)	55.490,40 €	A. MARCO PROGRAMA CRECEMOS	246.865,92 €
PREC.PUB.SERV.RESID.SAN JUAN BAUTISTA (ASTORGA)	20.304,00 €	A.MARCO PLAN LOCAL SOBRE DROGAS	21.308,00 €
PREC.PUB.SERV.RESID.LA PROVIDENCIA (SAHAGUN)	19.369,80 €	FONDO COMPLEMENTARIA P. SOCIALES SAN LUIS	685.727,32 €
PREC.PUB. OTRAS RESIDENCIAS TERCERA EDAD	3.912,60 €	FONDO COMPLEMENTARIO P. SOCIALES SAN JUAN DE DIOS	232.657,48 €
PRECIO PUBLICO, ASISTENCIA A DOMICILIO	1.542.912,00 €	FONDO COMPLEMENT. PLAZAS CONCERTADAS NUESTRA SEÑORA DEL VALLE	299.723,84 €

⁶³ Tabla de elaboración propia con los datos recogidos en los documentos, memorias e informes de Presupuestos Generales publicados en la página web de la Diputación de León: https://www.dipuleon.es/Ciudadanos/Intervencion/Presupuestos_Generales/

P 2020. ESTADO DE INGRESOS	
CAPITULO	P 2020
A. MARCO TELEASISTENCIA	172.208,00 €
PROGRAMA DUAL DE FORMACIÓN Y EMPLEO JCYL	318.794,88 €
A. MARCO PREST. EXTRAORD. DEUDA HIPOTECARIA	103.367,00 €
A. MARCO PREST.APOYO A LA MUJER EMBARAZADA EN SIT VULNERAB	24.808,00 €
A. MARCO PREVENCIÓN FAMILIAR Y OTRAS ACCIONES REDUCCIÓN CONSUMO DE ALCOHOL	21.858,00 €
A. MARCO REINSECCIÓN SOCIAL DE ALCOHOLICOS REHABILITADOS EN ZONAS RURALES	2.200,00 €
CONV CON LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN MATERIA DE EMPLEO	221.000,00 €
FCELG CONDICIONADA PLAN DE EMPLEO	791.013,00 €
APUESTAS MUTUAS DEPORTIVAS	273.145,00 €
F.C.L.-PACTO LOCAL - SAM	377.480,12 €
DELEGAC. FUNCS.PROMOCION DEPORTIVA (DCRETO 115/92)	213.420,00 €
DELEGACION DE FUNCIONES, DECRETO 256/90	19.978,00 €
PRIMAS GANADERAS	5.400,00 €
PRIMAS SUPERFICIE CULTIVO	21.000,00 €
FONDO COOPERACIÓN ECON. LOCAL GRAL. INCONDICIONADA	775.424,00 €
F.C.L.-PACTO LOCAL ENCUESTA INFRAESTRUCTURA (EIEL)	8.756,44 €
ECYL ELMET	480.000,00 €
A. MARCO SERVICIO DE FORMACIÓN DE CUIDADORES	5.600,00 €
A. MARCO SERVICIO DE ATENCIÓN EN CENTROS RESIDENCIALES SANTA LUISA	78.287,70 €
CONVENIO AYTO PARA RECOGIDA PERROS VAGABUNDOS	30.540,00 €
APORTACION AYUNTAMIENTOS SERVICIO CONTROL AGUA DE CONSUMO HUMANO	69.032,92 €
TOTAL CAPITULO 4	105.859.202,87 €
ARRENDAMIENTOS EN LEITARIEGOS	945,00 €
ARRENDAMIENTOS EN PUERTO SAN ISIDRO	857,40 €
CENSOS	2,85 €
CONCESIONES EN PTO.SAN ISIDRO	74.222,37 €
CONCESIONES EN CUEVAS DE VALPORQUERO	19.360,00 €
CONCESIONES EN MONTE-PARQUE SAN ISIDRO	3.146,00 €
CONCESIONES PTO DE LEITARIEGOS	47.938,26 €
C.D.JCYL EDIF. COSAMA	22.000,00 €
C.D.JCYL EDIF. SAGRADO CORAZÓN	40.000,00 €
CONCESIÓN ADMVA. EDIF. ANTIGUO LABORATOIO INBIOTEC	3.000,00 €
TOTAL CAPITULO 5	211.471,88 €
CONV. CENTROS ESCOLARES EN EL MEDIO RURAL	150.000,00 €
SUMINISTRO AGUA	100.000,00 €
TOTAL CAPITULO 7	250.000,00 €
RTGRO.ANTICIPO CAJA CREDITO PROVINCIAL	100.000,00 €
RTGRO.ANTICIPO HABERES FUNCIONARIOS	300.000,00 €
RTGRO.ANTICIPO HABERES PERSONAL LABORAL	50.000,00 €
RTGRO.PTMO.FUNCIONARIOS P/ADQUIS.VIVIENDA	20.000,00 €
RTGRO.PTMO PERSONAL LABORAL P/ADQUIS.VIVIENDA	20.000,00 €
TOTAL CAPITULO 8	490.000,00 €
TOTAL PRESUPUESTO	136.503.228,33 €

Fuente: Servicio de Intervención de la Diputación de León

5. PRESUPUESTO DE LA DIPUTACIÓN DE LEÓN 2021.

Dice el artículo 162 del TRLRHL que los presupuestos generales de las entidades locales *“constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente”*. Bien, pues la previsión de ingresos de la Diputación de León para el ejercicio 2020 se vio arrollada por la crisis sanitaria derivada de la pandemia por COVID-19.

La actividad económica se paralizó, los servicios no esenciales se interrumpieron y se abría de nuevo la brecha de la crisis económica que empezaba a sellarse. Esta debacle sanitaria, social y económica trastocó los planes de cualquier administración, y la de la Diputación de León no fue una excepción. Mientras que la mayoría de los recursos por los que la institución provincial cobra tasas o ingresos dejaron de prestarse, los gastos se incrementaban.

Después de modificar los créditos previstos para adecuarlos a las exigencias de las circunstancias se cumplió la reclamación de los entes locales: poder recurrir a sus remanentes para estirar el presupuesto. Un acuerdo del Consejo de Ministros, de 6 de octubre de 2020⁶⁴, dejaba sin aplicación los objetivos de estabilidad y deuda pública y suspendía la aplicación de la regla de gasto para los años 2020 y 2021 para todos los niveles de la administración.

Como ya se ha dicho, la propia idiosincrasia de las Diputaciones hace que, año tras año, la estimación de ingresos se cumpla prácticamente al 100%, mientras que el presupuesto de gastos no suele ejecutarse más que un 60%, aproximadamente. Es decir, las estrecheces de la crisis pasaron más desapercibidas para la mayoría de las diputaciones provinciales.

En el caso de la Diputación de León, en el momento en que se dio luz verde al uso de remanentes, estos alcanzaban la cuantía de 156.127.801,13 millones de euros⁶⁵, es decir, una

⁶⁴ Consejo de Ministros celebrado en Madrid el martes 6 de octubre de 2020.

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/referencias/Paginas/2020/refc20201006.aspx>

⁶⁵ Información publicada por el Gabinete de Comunicación de la Diputación de León el 25 de marzo de 2021: https://www.dipuleon.es/newsSearchAction/Diputacion/Noticias_de_Diputacion/rema;jsessionid=82C238828FD40C41BEC38639B0A0F025?f=lastnews

cifra más elevada que los 143.686.857,50 de euros presupuestados para este ejercicio⁶⁶. Esto implica que solo en este año –reducidos ya los remanentes a los que se recurrió ya el pasado año- la administración provincial movilizará alrededor de 250 millones de euros. Algo más de 143 millones prevé recaudarlos como ingresos, la diferencia es lo que el superávit permite gastar de más.

La presentación del presupuesto para este 2021 se definía desde la institución provincial como una “vacuna económica” que tenía como objetivo contribuir a paliar los efectos que el COVID ha dejado en la provincia. Los 143,6 millones de euros suponían ya un incremento del 5,26% respecto al presupuesto anterior y suponen la cuantía más elevada desde el año 2011⁶⁷.

En esta línea, en abril se aprobaba con carácter de urgencia el destino de 17 millones de euros de remanentes. En concreto, se suplementaban los 21 millones de euros consignados en el presupuesto para el Plan Provincial de Cooperación municipal con nueve 9 millones de euros más, hasta alcanzar los 30 millones; se inyectaban 3,2 millones al Plan de Obras de Juntas Vecinales, llegando así a cerca de 6 millones de euros, y se incrementaba con 1,8 millones el Plan Provincial de Empleo, que ya contemplaba en el presupuesto una partida de 3 millones, por lo que dispondría ahora de cerca de 5 millones de euros. Asimismo, se destinaron 3 millones de euros más a obras en las carreteras de la provincia⁶⁸.

Estas y otras medidas suponen que el cierre de este ejercicio 2021 se hará con un gasto muy superior a los ingresos previstos en el presupuesto al recurrir a este remanente de tesorería que, todavía durante este año, tienen permiso los entes locales para utilizar.

⁶⁶ Datos obtenidos de los documentos, memorias e informes de Presupuestos Generales publicados en la página web de la Diputación de León: https://www.dipuleon.es/Ciudadanos/Intervencion/Presupuestos_Generales/

⁶⁷ Vid. Tabla 1, pág. 39.

⁶⁸ Datos facilitados por el Gabinete de Comunicación de la Diputación de León.

6. CONCLUSIONES.

Primera. La Diputación Provincial de León es el órgano de gobierno y administración autónoma de la provincia de León, una entidad local con carácter de Corporación de Derecho Público cuyas competencias recaen principalmente sobre los municipios de menos de 20.000 habitantes.

Su función principal es la de colaborar con los ayuntamientos en la gestión municipal y maneja un presupuesto que en el ejercicio 2020 ascendía a 136,5 millones de euros.

El 73,64% de sus ingresos procede de la cesión de impuestos del Estado (IRPF e impuestos indirectos) y del Fondo Complementario de Financiación; un 12,40% de transferencias corrientes excluido el citado Fondo Complementario de Financiación; un 10,99% de tasas y otros ingresos; un 2,27% de ingresos derivados del Recargo Provincial del Impuesto sobre Actividades Económicas; un 0,36% de activos financieros, un 0,18% de transferencias de capital y un 0,15% de ingresos patrimoniales.

Segunda. Como entidad pública, y de acuerdo al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, su hacienda se nutre de los ingresos procedentes de su patrimonio y demás ingresos de derecho privado; los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales; las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas; las subvenciones; los ingresos percibidos en concepto de precios públicos; el producto de las operaciones de crédito; las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias, y las demás prestaciones de derecho público.

Tercera. La Diputación Provincial de León tiene una plantilla de unos 1.200 trabajadores y gestiona un presupuesto anual medio de 134 millones de euros, de acuerdo a las cifras de los últimos cinco años, pues la media se eleva a 152 millones si se toman como referencia los presupuestos generales de la última década, que comprenden el de la propia Institución Provincial y el del Organismo autónomo administrativo denominado Instituto Leonés de Cultura.

Cuarta. La principal herramienta a disposición de la Diputación Provincial de León para incrementar su presupuesto es el capítulo de tasas y otros ingresos, pues es donde tiene margen para establecer sus propios criterios, en las tarifas y precios públicos a cobrar por la prestación de servicios o aprovechamiento de los bienes de dominio público.

También está en manos de la institución provincial la gestión de su propio patrimonio, la actividad que ejerce en el ámbito del derecho privado con aquellos bienes de titularidad provincial no destinados al uso público o afectados a un servicio público.

Quinta. Las Diputaciones provinciales pueden establecer tasas, precios públicos y contribuciones especiales, pero no tienen potestad para establecer impuestos. No obstante, tal y como reconoce el artículo 39 del TRLRHL, las Diputaciones, como Entidades locales, *“participarán en los tributos del Estado en la cuantía y según los criterios que se establecen en esta ley”*. Lo habitual es que a mejor situación económica, mayor recaudación de impuestos. Estas limitaciones suponen que el peso de los recursos provinciales derivados de los tributos apenas tendrán incidencia en los ingresos de las diputaciones, incluso cuando, haciendo uso de la posibilidad que permite el artículo 134 del TRLRHL, la Diputación de León aplique el recargo voluntario del 40%, el máximo autorizado, a los sujetos pasivos del IAE .

Sexta. En todo caso, la fuente de ingresos más importante es la procedente del Fondo Complementario de Financiación, que representa el 65,15% de su presupuesto. Este fondo, procedente del Estado, se destinará a financiar gastos de inversión que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario, tal y como señala el Ministerio de Hacienda, aunque a solicitud de los territorios beneficiarios del mismo, puede destinarse a financiar gastos necesarios para poner en marcha o en funcionamiento las inversiones financiadas con cargo al Fondo de Compensación o a este Fondo, durante un período máximo de dos años.

Séptima. La propia idiosincrasia de las Diputaciones provinciales, es decir, esa limitación a la hora de influir en sus ingresos por estar supeditados, en buena parte, a las participaciones en los tributos del Estado y a las subvenciones que recibe de las Administraciones superiores,

hace que, año tras año, la estimación de ingresos se cumpla prácticamente al 100%, mientras que el presupuesto de gastos no suele ejecutarse más que un 60%, aproximadamente, por el propio procedimiento de ejecución.

Octava. Lo expuesto en el punto anterior explica, por un lado, que el presupuesto de la Institución provincial leonesa apenas experimente variación de un año a otro, más allá de lo que permite y marca la coyuntura económica nacional, y que estas Administraciones provinciales, y más en concreto la Diputación de León, hayan ido acumulando un importante remanente de tesorería en un contexto en el que han visto limitado su uso por las reformas legislativas aprobadas para combatir el enorme endeudamiento público que generó la crisis económica de 2008.

Novena. Un acuerdo del Consejo de Ministros, de 6 de octubre de 2020, dejaba sin aplicación los objetivos de estabilidad y deuda pública y suspendía la aplicación de la regla de gasto para los años 2020 y 2021 para todos los niveles de la administración. En el caso de la Diputación de León, en el momento en que se dio luz verde al uso de remanentes, estos alcanzaban la cuantía de 156.127.801,13 millones de euros, es decir, una cifra más elevada que los 143.686.857,50 de euros presupuestados para este ejercicio 2021. Esto implica que solo en este año –reducidos ya los remanentes a los que se recurrió ya el pasado año- la administración provincial movilizará alrededor de 250 millones de euros. Esto supone que el cierre de este ejercicio 2021 se hará con un gasto muy superior a los ingresos previstos en el presupuesto al recurrir a este remanente de tesorería que, todavía durante este año, tienen permiso los entes locales para utilizar.

7. BIBLIOGRAFÍA.

- BEATO ESPEJO, M., "Las diputaciones provinciales del territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a los diez años de la vigencia de la Ley reguladora de las bases del régimen local", en *La provincia en el Estado de las autonomías*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Diputació de Barcelona-Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1996.
- BLASCO ESTEVE, A., "Modificación de la LRBRL en cuanto al régimen jurídico de los entes locales", en *El desarrollo del gobierno local (una aproximación doctrinal)*, MAP, Madrid, 1999.
- BOIX REIG, V., "El significado de la provincia en la distribución territorial del poder por la Constitución española", *RAP*, núm. 115, 1988.
- BURGUEÑO, J., *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.
- CALONGE VÁZQUEZ, A., "Un exponente de la problemática actual entre las comunidades autónomas y las provincias: La gestión ordinaria de los servicios periféricos propios de las comunidades autónomas a través de las diputaciones provinciales", *REALA*, núm. 232, 1986.
- CALVO ORTEGA, R.- (Dir.), *La reforma de las haciendas locales*, Tomo II, Editorial Lex Nova, Colección Derecho Financiero y Tributario, Valladolid, 1999.
- CARANTOÑA ÁLVAREZ, F.: "Ni tan recientes ni tan prescindibles. La Constitución de 1812, las Diputaciones y el (re)nacimiento de las provincias", *Pasado y memoria: Revista de historia contemporánea*, Núm. 15, 2016 (Ejemplar dedicado a Mentalidades en guerra. Siglo XX).
- CLAVERO ARÉVALO, M., "La provincia ante una encrucijada histórica en el ciento cincuenta aniversario de su creación (1833-1983)", *RAP*, núm. 100-102, vol. III, 1983.
- COCA VITA, E., "La sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 y su alcance para otras leyes de transferencias parciales de competencias provinciales", *REDA*, núm. 31, 1981.
- CORONA DE LA TORRE, L.: "El sistema impositivo de la Excma. Diputación provincial de León", *Tierras de León*, Vol 1, Núm. 1, 1961.

- COSCULLUELA MONTANER, L.: “El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones”, *Anuario de Gobierno Local*, Fundación Núm. 1, 2011.
- DE LA QUADRA-SALCEDO, T.: “El debate sobre las diputaciones en un escenario de reforma constitucional del Título VIII”, *DA*, Núm. 3, 2016.
- ESCRIBANO COLLADO, P.; RIVERO YSERN, J. L., “La provincia en los estatutos de autonomía y en la LOAPA”, *RAP*, núm. 104, 1982.
- ESCUIN PALOP, V. M., “La delegación de competencias de las Comunidades autónomas a las diputaciones provinciales”, *RVAP*, núm. 10-I, 1984.
- ESTRADA SÁNCHEZ, M. “¿Y para qué queremos las diputaciones? Una reflexión en torno a los orígenes y primera evolución de las diputaciones provinciales”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña, AFDUDC*, 12, 2008.
- FERNÁNDEZ CORONADO, M., “Las diputaciones en el contexto de una mejor Administración local”, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, Sevilla, 2002.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: “El gobierno interior de las provincias y de los pueblos en la Constitución de 1812”, *El Gobierno local estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, 2010.
- FERRET JACAS, J., “Las organizaciones supracomarcas en España: Las comarcas”, *REALA*, núm. 254, 1992.
- FONTANA PUIG, A.: “Las relaciones interadministrativas en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen local”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, Núm. 235-236
- GARCÍA ÁLVAREZ, J: *Provincias, Regiones y Comunidades autónomas. La formación del mapa político de España*, Secretaría General del Senado, Dirección de Estudios y Documentación, Departamento de Publicaciones, Madrid, 2002.
- GARCÍA ÁLVAREZ, J.: “El municipio y la provincia en la Constitución de 1812” *Revista de Derecho político*, Núm. 83, 2012 (Ejemplar dedicado a La Constitución Española de 1812).
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. “La Provincia en la Constitución”. En R. Gómez-Ferrer Morant, *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

- GARCÍA-ESCUADERO, P.; PENDÁS, B., *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*, Praxis, Barcelona, 1985.
- GARRIDO LÓPEZ, C., “El diputado provincial como representante”, *REDC*, núm. 60, 2000.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., “Los estatutos de autonomía y el principio de autogobierno”, *DA*, núm. 182, 1979.
- GONZÁLEZ DEL TESO, T., “Entidades supramunicipales y comunidades autónomas”, *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario, 2000.
- HERRERO SUAZO, S.: “El régimen jurídico de las subvenciones públicas”. *Estudios de Derecho y Hacienda*, homenaje a César Albiñana García-Quintana, coord. por Antonio Martínez Lafuente; Sebastián Martín-Retortillo Baquer (Dir.), César Albiñana García-Quintana (hom.), Vol. 1, 1987. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. Madrid.
- JORDÀ FERNÁNDEZ, A., *Las Diputaciones provinciales en sus inicios: Tarragona 1836-1840. La guerra como alteración en la aplicación de la norma jurídica*. Diputación de Tarragona, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002.
- LALINDE ABADIA, J.: *El orto de la provincia constitucional en España*, Gómez-Ferrer, R. (Dir.) La provincia en el sistema constitucional, Madrid, Civitas, 1991.
- LA PARRA LÓPEZ, E.: “La restauración de Fernando VII en 1814”, *Historia Constitucional*, Núm. 15, 2014.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, F.J.: “El papel de las entidades locales en el ámbito de la acción social en España”. *Revista IUS*, Puebla, Vol.7, Núm.32, Julio/Diciembre 2013.
- LUNA QUESADA, J.: “El control municipal de las concesiones administrativas: el caso de los servicios e instalaciones deportivas”, *Auditoría Pública*, Núm. 62, 2014.
- MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J.M. y CASADO OLLERO, G.: *Curso de Derecho financiero y Tributario*, 27ª ed., revisada y puesta al día, Tecnos, Madrid. 2016.
- MEDINA GUERRERO, M.: “Los recursos financieros de las diputaciones provinciales y la relación con su régimen competencial”. *Serie Claves del Gobierno Local*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Núm. 1, 2003.

- MERINO JARA, I. (dir) et alii: *Derecho financiero y tributario. Parte general*. 9ª ed., Tecnos, Madrid, 2020.
- ORDUÑA PRADA, E. “Diputaciones provinciales en el siglo XXI. ¿Un gobierno local intermedio necesario?”, en *Diputaciones provinciales: historia, actualidad, futuro*, coord. por ORDUÑA PRADA, E. y JORDÀ I FERNÁNDEZ, A. 2018.
- PAREJO ALFONSO, L. J. *Derecho básico de la administración local*, Ariel, Barcelona, 1988.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir) y CASARES MARCOS, ANABELÉN (Coord.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J.: “Las competencias de las diputaciones provinciales”, *Cuadernos de Derecho Local*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Núm. 42, octubre de 2016.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: “¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales?”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Iustel. Núm. 65, Enero 2017.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: “Notas sobre la sentencia de las diputaciones provinciales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 2. Núm. 6, Septiembre-Diciembre de 1982.
- SANTANA MOLINA, M., y BERMÚDEZ AZNAR, A. (Dir): *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 1989.

Referencias legislativas y normativas:

- Real Decreto de 17 de abril de 1810.
- Ley para el gobierno económico político de las Provincias de 1823.
- Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias / decretada por las Cortes en 3 de febrero de 1823.
- Real Decreto de 30 de noviembre de 1833.
- Ley de Organización y Atribuciones de de los Ayuntamientos y Ley de Organización y Atribuciones de las Diputaciones, 1845.

Ley Provincial de 1870.

Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local.

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo.

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

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.

Ley 5/2002, de 4 de abril, reguladora de los Boletines Oficiales de las Provincias.

Real Decreto 1463/2007, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.