DESPOBLACIÓN, PLANTA MUNICIPAL Y FINANCIACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN CASTILLA Y LEÓN

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

PREMIO DE INVESTIGACIÓN 2017

Consejo Económico y Social de Castilla y León y CEI TRIANGULAR-E3

AUTOR:

IGNACIO MOLINA DE LA TORRE

Universidad de Valladolid

ÍNDICE

ÍNDICE 2

1.- Introducción 4

1.1.- Contexto teórico 4

1.2.- Objetivos del trabajo de investigación 6

1.3.- Metodología del trabajo 7

2.- La despoblación en Castilla y León: un reto demográfico de primera magnitud 11

2.1.- Una evolución demográfica negativa en el pasado y una proyección similar a corto y medio plazo 11

2.1.1.- La despoblación en Castilla y León: un fenómeno extenso en el tiempo 11

2.2.2.- Las causas de la despoblación: el crecimiento vegetativo y las migraciones 19

2.2.3.- La negativa proyección demográfica de la población castellana y leonesa a medio plazo 35

2.2.- La extensión de la despoblación: un mapa municipal marcado por la pérdida de habitantes en el territorio 45

2.2.1.- Castilla y León: un territorio escasamente poblado y tendente a la despoblación 45

2.3.2.- La escasa influencia de la diferenciación provincial en el fenómeno de la despoblación 52

2.3.3.- La importancia de la variable demográfica en la extensión del fenómeno de la despoblación en Castilla y León 57

2.3.4.- La despoblación y la reducción de la funcionalidad territorial en Castilla y León 65

2.3.5.- La plasmación espacial de los problemas demográficos derivados de la despoblación en Castilla y León 79

2.4.- Una despoblación sin despoblamiento: la evolución demográfica de las entidades singulares de población de Castilla y León 86

3.- La financiación de los ayuntamientos en Castilla y León 96

3.1.- El impacto de la crisis económica en la financiación de los ayuntamientos 98

3.2.- La evolución de los ingresos en los ayuntamientos: un cambio drástico en el peso de los capítulos 109

3.2.1.- De la expansión de los ingresos hasta 2009 a la caída de la recaudación actual 109

3.2.2.- Una aproximación a la estructura de los ingresos municipales por capítulos 110

3.2.3.- Los cambios internos en la composición de los ingresos municipales: crisis económica, transferencias a los ayuntamientos, recaudación por impuestos y tasas y lucha contra el endeudamiento 121

3.3.- El gasto de los ayuntamientos en Castilla y León: de la inversión al ajuste presupuestario... 140

3.3.1.- Una aproximación a la clasificación económica de los gastos 140

3.3.2.- El mantenimiento de los gastos fijos y la reducción de las inversiones reales en los municipios de Castilla y León 145

3.4.- La financiación de las áreas de gasto en los municipios de Castilla y León: la compleja ordenación de las prioridades presupuestarias 153

3.5.- El cumplimiento presupuestario de los pequeños municipios de Castilla y León: la limitada deuda viva de los ayuntamientos 165

3.6.- El efecto de la despoblación en los presupuestos municipales: de la reducción de las transferencias corrientes al incremento relativo del gasto per cápita 171

4.- Planta Municipal y Presupuestos Locales: una visión territorial de la financiación local 177

4.1.- Una aproximación a los presupuestos municipales por tamaño del municipio: el mapa de la financiación municipal en Castilla y León 177

5.- CONCLUSIONES 186

BIBLIOGRAFÍA 191

ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS 194

1.- INTRODUCCIÓN

1.1.- Contexto teórico

A lo largo de los últimos años las cuestiones demográficas se han incorporado a la agenda pública en España. Si algunos problemas habían sido evidentes durante las últimas décadas a escala regional, sólo en los últimos tiempos este análisis y esta situación ha llegado a la opinión pública. El éxito de algunas obras literarias recientes, unido a la evolución de las cifras demográficas a escala nacional que, por primera vez en décadas, registra una pérdida significativa de población en España, ha puesto el foco en comunidades como Castilla y León, donde las pérdidas eran evidentes desde hace décadas en la mayor parte de su territorio.

Para el Comité Europeo de las Regiones, "*el cambio demográfico es uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea*", a la vez que reconoce que "*la actual respuesta de la UE a los desafíos demográficos es parcial y escasamente desarrollada. Parcial por centrarse casi exclusivamente en el envejecimiento, sin que otros aspectos como la baja natalidad o la pérdida de población por razones socioeconómicas* […] *hayan recibido suficiente atención*"[1]. A escala nacional, la constitución del Foro de Regiones Españolas con Desafíos Demográficos (FREDD) destaca la concentración en estas comunidades de municipios en los que se aprecia de forma más intensa la pérdida de población, el envejecimiento demográfico y la despoblación (Delgado y Martínez, 2017). Pero, como señala el último informe socioeconómico del CES, Castilla y León "*se sitúa este año en primer lugar en relación a estas pérdidas, tanto en cifras absolutas como relativas a su población, habiendo restado cerca de cien mil personas desde 2012 (98.559)*"[2].

Los desafíos demográficos, particularmente rigurosos en el caso de Castilla y León, tienen en esta comunidad autónoma un condicionante añadido, como es el pequeño tamaño demográfico,

[1] Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – La respuesta de la UE al reto demográfico (2017/ C 017 /08).
[2] Situación Económica y Social de Castilla y León 2016. Monográfico Población, p. 7.

en promedio, de sus municipios. Así, se han puesto de manifiesto los riesgos demográficos que asaltan a los pequeños municipios en España, así como la difícil viabilidad de la actual planta local. En algunos estudios señalan el umbral de los municipios menores de 500 habitantes como el de los municipios en riesgo de extinción demográfica, por la dificultad de invertir la tendencia por debajo de dicho nivel. Así, por ejemplo, la FEMP indica que "*ya son más de 4.000 los municipios españoles que se encuentran en riesgo muy alto, alto o moderado de extinción: los 1.286 que subsisten con menos de 100 habitantes, los 2.652 que no llegan a 501 empadronados y una parte significativa de los más de mil municipios con entre 501 y 1.000 habitantes*"[3]. Otros autores señalan la existencia de diversos umbrales de sostenibilidad demográfica en el medio rural, en función del desigual impacto del envejecimiento, la desnatalidad y la escasez de mujeres en los tramos centrales de la pirámide (Recaño, 2017).

La exigua dimensión demográfica de buena parte de los municipios rurales, junto con la tendencia negativa hacia la despoblación, hace que no sean excepcionales los trabajos que ponen en cuestión la planta municipal. Esta situación en el medio rural español, y aún más castellano y leonés, viene de décadas atrás, por lo que las referencias a la necesidad de modificar la planta hacia entidades municipales de mayores dimensiones han sido habituales en la literatura científica. Así, se ha señalado que "*la proliferación de municipios en España, su diversidad geográfica y su escasa, en muchas ocasiones, población, ha sido, es y, de no adoptarse medidas extremas, seguirá siendo, en mi opinión, un grave problema*" (Calonge Velázquez, 2001: 135). Y, por ello, "*el gran número de municipios existente, su dispersión geográfica, su escasa población y su clara regresión económica, junto a la disminución y envejecimiento de la población traen consigo que tales municipios no puedan, en la práctica, prestar y cumplir sus obligaciones legales y servicios mínimos, es decir, no puedan autogobernar sus propios intereses*" (Fernández de Gatta, 1998: 1109).

[3] Comisión de Despoblación de la FEMP: *Población y despoblación en España 2016*, p. 11.

No es el objetivo de este trabajo plantear la cuestión de cuál es la dimensión mínima que han de tener los municipios en una comunidad autónoma como la de Castilla y León, ni evaluar la viabilidad de la planta municipal existente, aunque haya autores que indiquen que "*la reforma y la racionalización de las estructuras administrativas ocupan una posición central en el debate social y político, así como en la discusión sobre las medidas a adoptar para recortar el gasto público y superar la grave crisis económica y financiera*" (Chinchilla y Domínguez, 2015: 46). Además, la Ley 27/2013 (LRSAL)[4] es percibida por algunos autores como una oportunidad para afrontar la reforma de la planta local (Castillo, 2016; Calonge; 2015), pues "*por primera vez se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios de forma que se potencie a los municipios que se fusionan ya que contribuyen a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal*"[5].

No obstante, también hay que señalar que otros autores defienden el mantenimiento general (susceptible de modificaciones puntuales) de la planta local, en la medida en que "*hay que poner en cuestión muchas de las razones que vienen avalando soluciones traumáticas de reestructuración de la planta local, a saber: que son caros e ineficientes, que la institución municipal y no la existencia de pequeños núcleos rurales es la causa del problema o que éstos, y no en mayor medida, otras estructuras son las causantes de un gasto público ineficiente*" (Castillo, 2016: 128).

1.2.- Objetivos del trabajo de investigación

Partiendo de estas premisas, el trabajo que aquí se presenta tiene como objetivo principal, a partir de la evolución y distribución espacial de la población, evaluar el modelo de financiación actual, analizar el impacto de la despoblación y definir los problemas detectados en dicho

[4] Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE nº 312, de 30 de diciembre de 2013).
[5] LRSAL, Preámbulo.

modelo, de acuerdo con las características territoriales de Castilla y León, y particularmente de su planta local.

Además, se han intentado alcanzar una serie de objetivos complementarios, como son:

- El análisis del fenómeno de la despoblación en el marco de la escala local, y evaluar el impacto de la pérdida de población en el poblamiento de Castilla y León.
- Identificar el impacto de la crisis económica y los cambios en la política presupuestaria nacional en la financiación de los municipios de Castilla y León en la última década.
- Realizar un análisis detallado de la estructura de ingresos y gastos (según la clasificación económica y por programas) de los ayuntamientos de Castilla y León, estableciendo patrones por umbrales de población.
- Estudiar el coste de la despoblación en la composición de ingresos y gastos de los ayuntamientos de Castilla y León en la última década.

1.3.- Metodología del trabajo

Para alcanzar los objetivos previstos, se pretende utilizar, en la medida de lo posible, las fuentes de información oficiales disponibles en la actualidad, en la medida en que tanto las series temporales existentes como la exhaustividad de los datos a escala local, permiten realizar un estudio completo y no basado en aproximaciones sectoriales o estudios cualitativos.

En cuanto a la información referida al estudio de la población, los datos que se van a utilizar son proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). En particular, se van a emplear:

- Padrón Municipal de Habitantes. Se emplean los datos a escala municipal para el periodo 1996-2016. A partir de las estadísticas del Padrón Continuo se disponen de los datos municipales por sexo y edad.

- Nomenclátor. Población del Padrón Continuo por unidad poblacional. Se utiliza la base para Castilla y León con datos sobre municipios, entidades singulares y núcleos para el periodo 2007-2016. Se trata de un fichero complejo, de más de 150.000 registros para cada año a escala nacional, y de 16.800 en el caso de Castilla y León.
- Movimiento Natural de la Población. Aunque no es el objetivo principal de este trabajo de investigación, se va a analizar el saldo vegetativo, a escala municipal, para el periodo 2006-2015.
- Estadística de Variaciones Residenciales. Igualmente, y a partir de los datos padronales, se estudia la dinámica básica de migraciones interiores y exteriores para todos los municipios de Castilla y León. La serie actual es 2011-2016.
- Proyecciones de Población. Se van a emplear las proyecciones a escala provincial y de comunidad autónoma para el periodo 2016-2031.

Junto a los datos de población, la otra gran fuente de información es la referida a los presupuestos municipales. En este caso, se han empleado las estadísticas proporcionadas de forma oficial por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

- Intervención General de la Administración del Estado: se obtiene la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado, utilizando la serie 2006-2016.
- Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local: se obtienen los datos referidos a la liquidación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para el periodo 2006-2015.
- Liquidación de los Presupuestos de las Administraciones Locales: la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local publica las liquidaciones para los distintos niveles de la administración local: Diputaciones, Mancomunidades, Ayuntamientos y EATIM. Para el trabajo de investigación se emplean tanto los ficheros de liquidación de los presupuestos por comunidades autónomas como,

sobre todo, la base de datos presupuestarios por entidad local. La base de datos anual, en formato Access, cuenta con datos desglosados, según la clasificación establecida en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales (BOE nº 297, de 10 de diciembre de 2008), a nivel de Área de Gasto, Política de Gasto, Grupo de Programas y Programas, en lo referente a la clasificación por programas. En 2016, dicha tabla cuenta con algo menos de 600.000 registros, con datos disponibles para algo más del 90% de los municipios de Castilla y León.

- Deuda viva de las Entidades Locales: a partir de los datos de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, se dispone de la deuda viva de los ayuntamientos para el periodo 2008-2017.

Para cartografiar la información utilizada, se han empleado las bases cartográficas disponibles a través del Instituto Geográfico Nacional.

- Mapa municipal: se trata la base cartográfica que va a ser empleada de forma más reiterada en el trabajo, por ser la escala a la que se dispone la mayor parte de la información demográfica y presupuestaria disponible. A través del IGN, se dispone de las Líneas Límite Municipales, con recintos de municipios, provincias y comunidad autónoma. El sistema geográfico de referencia es ETRS89, y emplea las líneas inscritas en la Base de Datos de Límites Jurisdiccionales de España (BDLJE).
- Nomenclátor Geográfico de Municipios y Entidades de Población: se empleará la información proporcionada por el IGN sobre la base del Nomenclátor Geográfico. Definida en el sistema geográfico WGS84 (compatible con ETRS89), se dispone de una base de datos con información correspondiente a los municipios y entidades de población españolas (denominaciones, coordenadas, población, etc.), a partir de los datos del Registro de Entidades Locales (Ministerio de Hacienda y

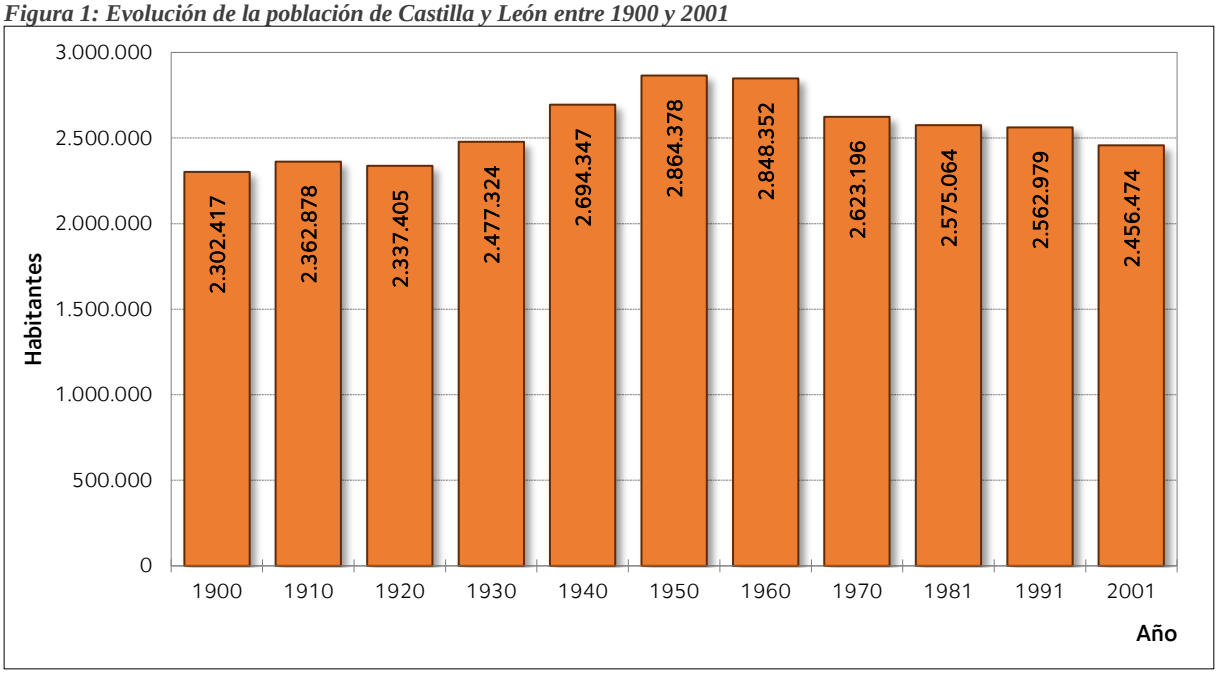
Administraciones Públicas), el Instituto Nacional de Estadística y las bases de datos cartográficas del Instituto Geográfico Nacional. Dispone de una codificación homologable con la del INE, por lo que pueden cruzarse de forma automatizada los datos demográficos disponibles en esta escala administrativa.

2.- LA DESPOBLACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN: UN RETO DEMOGRÁFICO DE PRIMERA MAGNITUD

2.1.- Una evolución demográfica negativa en el pasado y una proyección similar a corto y medio plazo

Los análisis demográficos sobre Castilla y León realizados en los últimos años han señalado a la despoblación como uno de los fenómenos más relevantes, por su intensidad y por la gravedad de las consecuencias que propicia. Sin embargo, como podrá comprobarse a lo largo de este capítulo, las pérdidas demográficas en Castilla y León no pueden ser consideradas como algo reciente y coyuntural, sino que puede aseverarse que la reducción en el número de habitantes ha sido casi constante en los últimos setenta años, desde la década de los sesenta del siglo pasado.

Figura 1: Evolución de la población de Castilla y León entre 1900 y 2001



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Censos de Población y Vivienda de España, 1900 – 2001.

2.1.1.- La despoblación en Castilla y León: un fenómeno extenso en el tiempo

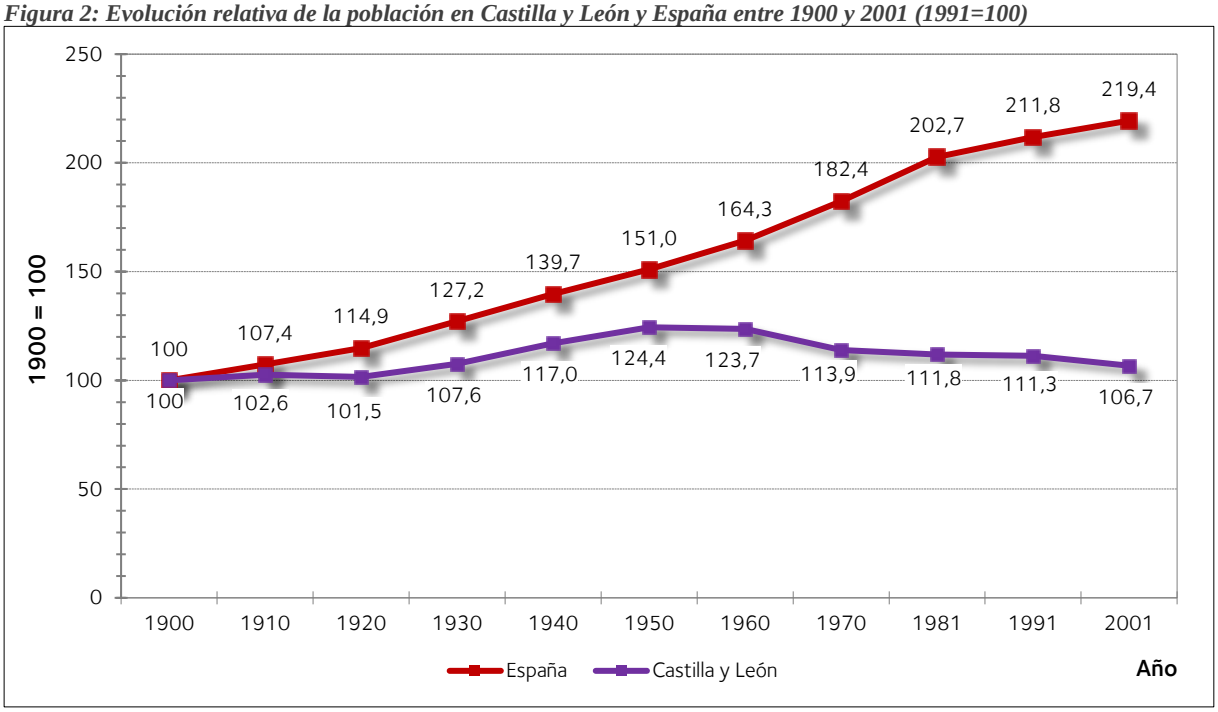
La figura adjunta recoge la población censada en Castilla y León a lo largo del siglo XX, y permite destacar dos periodos con dinámicas totalmente contrapuestas. Por un lado, hasta los

años sesenta la población castellana y leonesa creció de forma casi constante, pasando de 2.302.417 habitantes en el censo de 1900 a los 2.864.378 en 1950, siendo la cifra de población más elevada en la historia de la comunidad autónoma.

Así, la primera mitad de siglo permitió aumentar la población en la región en algo más de 560.000 habitantes.

La segunda mitad de siglo, y especialmente desde 1960, se asiste a la reducción sistemática y constante del número de habitantes, hasta alcanzar en 2001 los 2.456.474 censados. Tras reducirse entre 1960 y 2001 la población en casi 400.000 habitantes, a lo largo del siglo XX, la comunidad de Castilla y León apenas sumó 154.057 personas.

Figura 2: Evolución relativa de la población en Castilla y León y España entre 1900 y 2001 (1991=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Censos de Población y Vivienda de España, 1900 – 2001.

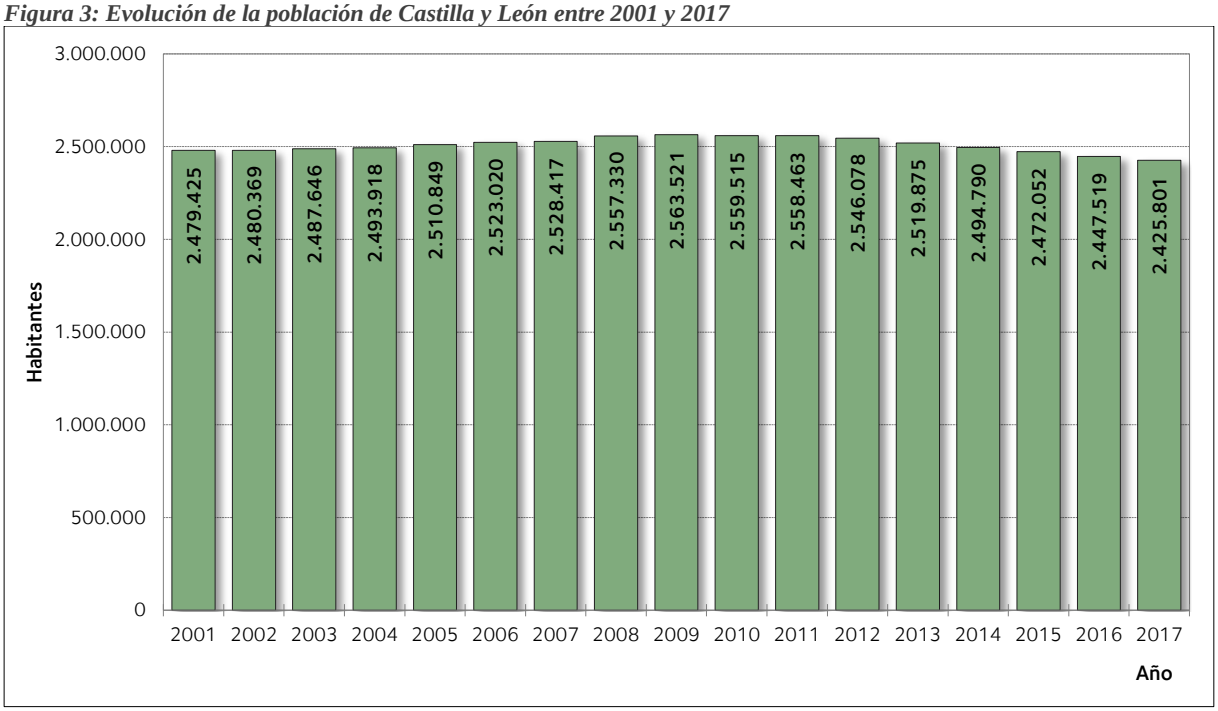
Para contextualizar la dinámica demográfica de Castilla y León, la figura 2 muestra la evolución relativa de la población en Castilla y León y España a lo largo del siglo XX, y un somero análisis pone de manifiesto el estancamiento demográfico general de Castilla y León a lo largo de 100 años, en los que apenas se crece un 6,7%. En el mismo periodo, en España la población pasó de 18.616.630 a 40.847.371 habitantes, es decir, 22,2 millones más, un aumento del 119%.

Además, como puede observarse, la tendencia de España fue de crecimiento continuo, aunque con distinta intensidad en los diferentes periodos censales.

Por el contrario, el gráfico refleja el descenso de más de un 17% de la población, esto es, un habitante de cada cinco entre 1960 y 2001, en un periodo en el que, en España, la población aumentó más de un 50%. Estas diferencias entre la dinámica nacional y regional también se aprecian dentro de Castilla y León pues, como se verá, existen notables diferencias dentro del modelo de poblamiento regional.

La dinámica demográfica a lo largo del siglo XXI ha variado de forma ostensible en cada una de las décadas, en virtud, principalmente, de la dinámica socioeconómica del país. Así, como se aprecia en la figura 3, entre 2001 y 2017, según los datos del Padrón Municipal de Habitantes recogidos por el INE, la población se ha reducido en algo más de 50.000 habitantes, es decir, un retroceso del 2,2%. Sin embargo, puede diferenciarse la primera década, entre 2001 y 2010, en la que Castilla y León crece de forma continuada, hasta alcanzar un máximo de 2.563.521 habitantes en 2009, lo que supone el primer periodo intercensal en el que la región crece desde los años cincuenta, recuperando el nivel demográfico de inicios de los noventa.

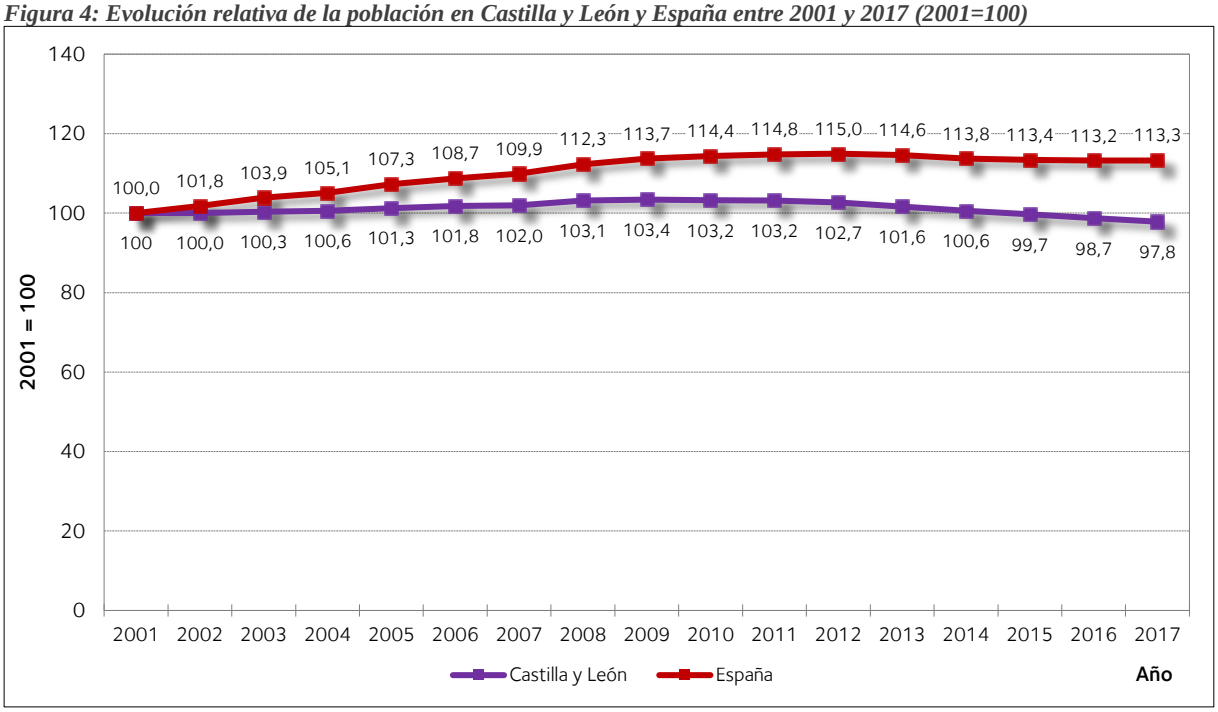
Figura 3: Evolución de la población de Castilla y León entre 2001 y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2011 - 2017.

Esta dinámica positiva se rompe de forma drástica a partir de 2010, momento en el que comienza, en relación con la crisis económica, un declive demográfico intenso, hasta el punto de que desde 2011 a 2017 Castilla y León ha perdido más de 130.000 habitantes, situándose la última cifra oficial en 2.425.801 personas. Para valorar esta cifra, hay que indicar que es el valor más bajo en la serie completa del Padrón Municipal de Habitantes, del que se disponen datos de forma continua desde 1996, y es inferior a los datos del Censo de Población y Viviendas de 1991 (2.456.474 habitantes). Habría que remontarse al dato del Censo de 1920 (2.337.405 hab.) para encontrar una población menos numerosa en el conjunto regional que la que actualmente está empadronada en Castilla y León.

Figura 4: Evolución relativa de la población en Castilla y León y España entre 2001 y 2017 (2001=100)



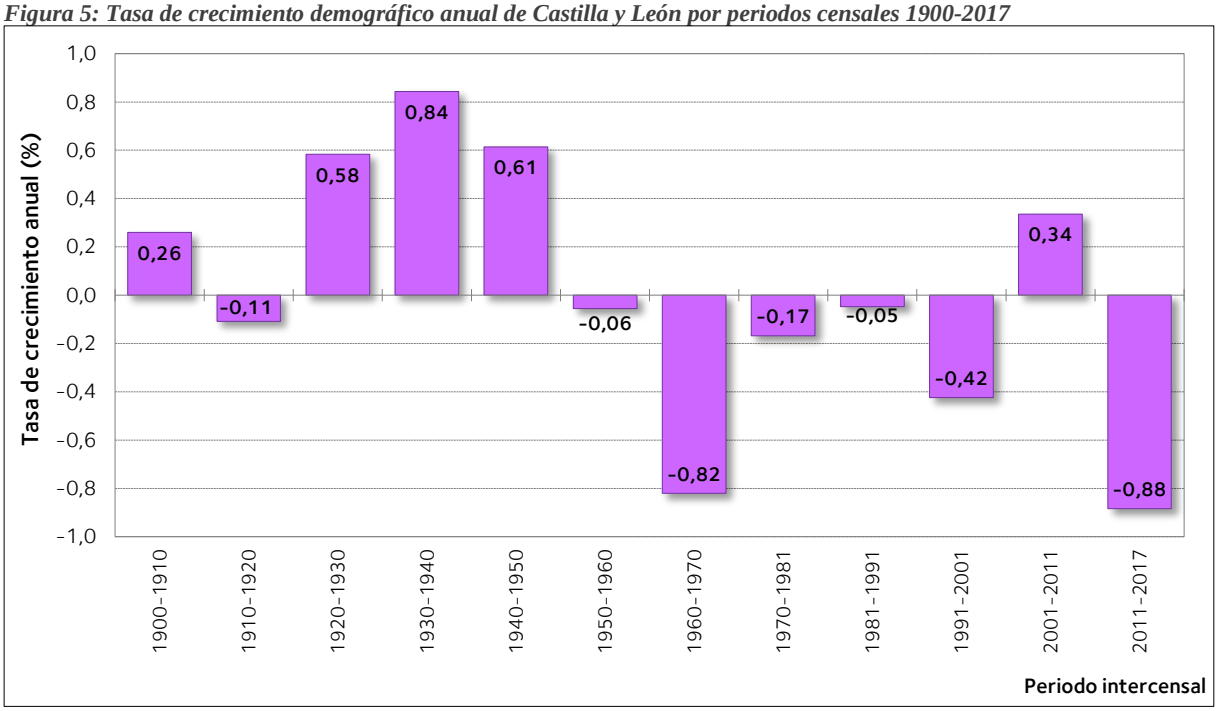
Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2011 - 2017.

La figura 4 pone de manifiesto que, si bien Castilla y León, experimenta una tendencia demográfica similar a la que se ha registrado en el conjunto nacional, la intensidad de los procesos no ha sido semejante, ni en el periodo de crecimiento ni en la fase de declive demográfico. Así, si la región castellana y leonesa crece en el primer decenio de siglo de forma moderada, en el caso de España este crecimiento se puede considerar como muy intenso, pues en apenas una década la población del país aumenta en más de 6 millones de habitantes (hasta

alcanzar el máximo de 47.265.321 habitantes en 2012), con un crecimiento demográfico del 15% en este lapso. Por el contrario, en España también se ha producido una pérdida de población en términos absolutos, puesto que en 2016 la población se había reducido hasta los 46.557.008 habitantes (es decir, un -1,5%), pero la intensidad de la caída en la población se triplica en el caso de Castilla y León.

Por tanto, resulta evidente que el proceso de despoblación en Castilla y León ha sido muy intenso y persistente en el tiempo, de forma que, si bien en los últimos años este fenómeno coincide con la generalización de la caída del número de habitantes en el conjunto nacional, y particularmente en otras regiones del interior peninsular, en esta región ni la duración temporal de los procesos de despoblación ni la intensidad de estos tiene parangón con el promedio español. Para aseverar esto, pueden compararse las figuras 5 y 6, que recogen las tasas de crecimiento demográfico anual en Castilla y León y España, por periodos censales desde 1900 hasta la actualidad.

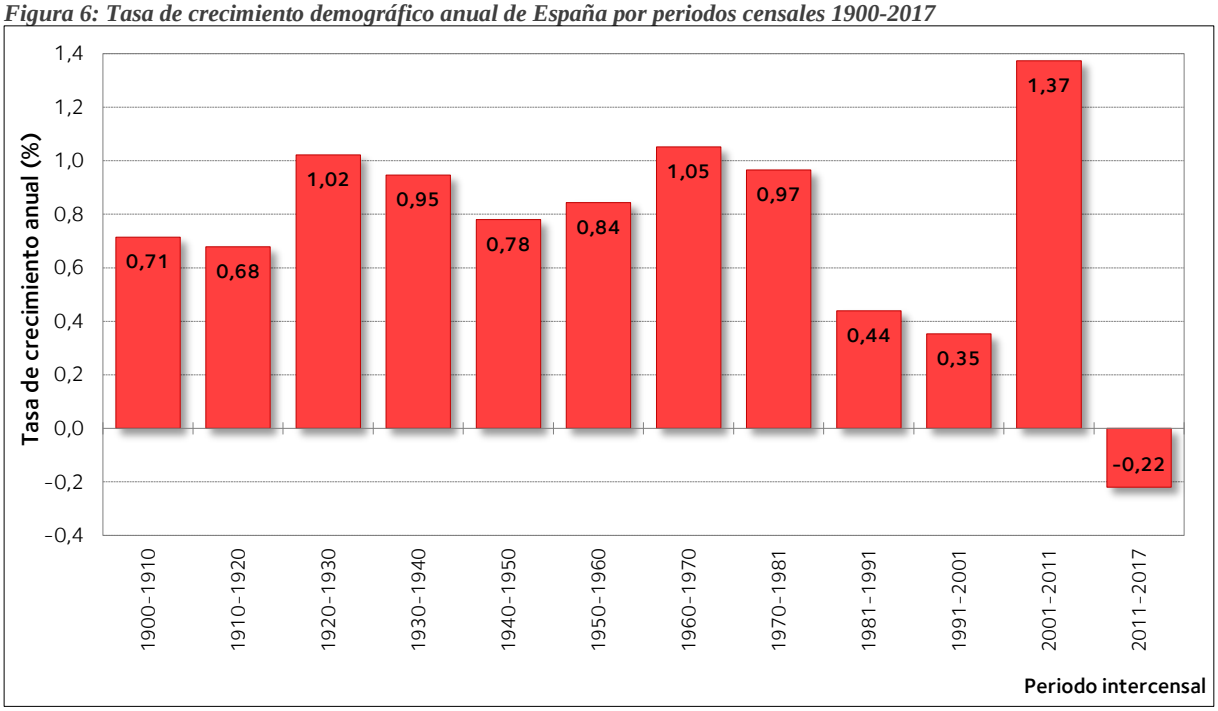
Figura 5: Tasa de crecimiento demográfico anual de Castilla y León por periodos censales 1900-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Censos de Población y Viviendas de España, 1900-2001; Padrón Municipal de Habitantes, 2011 - 2017.

En el caso de Castilla y León, la figura pone de manifiesto, por un lado, que las pérdidas de población han sido la tendencia habitual en la dinámica demográfica de la región en los siglos XX y XXI, y prácticamente constantes desde 1950, aunque con intensidades muy diferenciadas por décadas, en virtud de las causas que han provocado los fenómenos de despoblación. Por otro, también se evidencia el carácter excepcional de la primera década del siglo XXI, en la que la población de Castilla y León se recuperó por primera vez en el último medio siglo. Y aunque el ritmo de crecimiento anual no es muy destacado (un 0,3% anual en el promedio de la década), supone una ruptura en la tendencia histórica, y la recuperación de algunos contingentes demográficos muy importantes, como la población adulta joven o la población infantil de 0 a 4 años. Pero, sin duda, el aspecto que más destaca en la figura adjunta es la pérdida de población en la década actual, que pone de manifiesto la gravedad que ha adquirido el fenómeno de la despoblación aun cuando hayan sido habituales la reducción de los habitantes en decenios anteriores.

Figura 6: Tasa de crecimiento demográfico anual de España por periodos censales 1900-2017

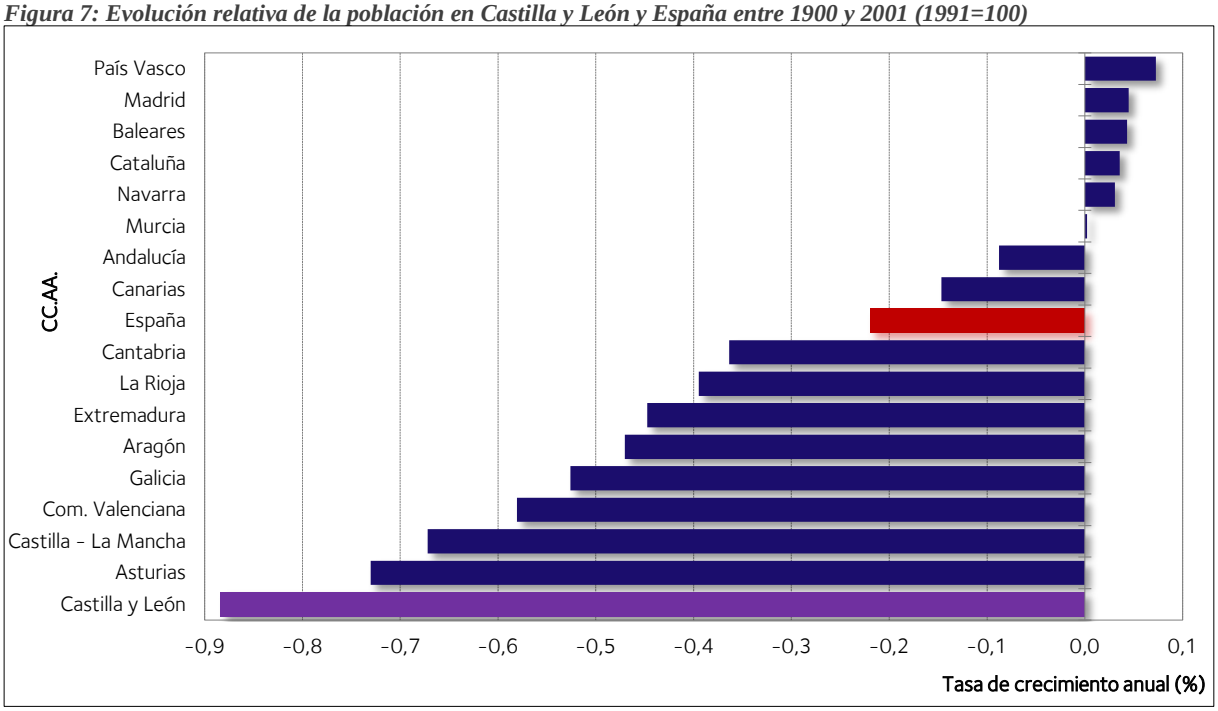


Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Censos de Población y Viviendas de España, 1900-2001; Padrón Municipal de Habitantes, 2011 - 2017.

Así, considerando el periodo 2011 – 2017, se ha registrado una pérdida de cerca del 0,9% por año, una cifra que representa una caída anual de unos 20.000 habitantes, lo que supone la tasa de decrecimiento anual más elevada de la serie analizada, incluso mayor que la que se registró en los años sesenta, cuando el éxodo rural alcanzó el ritmo más intenso en Castilla y León (con un valor de -0,82% anual).

La comparación de la serie regional con el promedio nacional marca grandes diferencias en los aspectos señalados. De una parte, porque, a excepción de la década actual, España ha experimentado tasas de crecimiento positivas en todos los periodos censales desde 1900 hasta hoy en día, incluyendo épocas como la guerra civil (década 1930-1940). Las décadas con un crecimiento más débil, descontando la actual, se sitúan entre 1981 y 2001, cuando se observan de forma nítida los efectos de la caída de la natalidad al completarse la transición demográfica hasta las pautas reproductoras modernas, pero, en todo caso se registran crecimientos entre el 0,35% y el 0,45% anual.

Figura 7: Evolución relativa de la población en Castilla y León y España entre 1900 y 2001 (1991=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2011 - 2017.

De otra parte, la primera década del siglo XXI se caracteriza por un crecimiento demográfico intenso, por encima del 1,37% anual en el promedio del periodo censal, lo que significa, sin

duda, el periodo de la historia de España con un aumento de población más importante. La llegada de grandes contingentes de población inmigrante extranjera a España no sólo compensa los efectos de una dinámica interna mucho menos expansiva, sino que propicia un incremento de la población, en valores absolutos, y del número de nacimientos, como se analizará posteriormente. Pues bien, esta dinámica positiva contrasta con el débil ritmo de crecimiento que, al mismo tiempo, experimenta Castilla y León, y que permite aseverar que en la región los efectos de la llegada de inmigrantes, aunque positivos, tuvieron un impacto muy limitado, y más aún cuando, tras la crisis, el saldo demográfico por dinámica externa haya pasado a ser altamente negativo.

Finalmente, aunque en la década actual también se está produciendo una pérdida de población a escala nacional, que afecta a buena parte de las comunidades autónomas (figura 7) hay dos rasgos que distinguen ambas dinámicas. Por un lado, porque la pérdida en el caso nacional es mucho más limitada en cuanto a su intensidad, puesto que la tasa de crecimiento anual (-0,2%) es aproximadamente la cuarta parte de la de Castilla y León, y es inferior a la de nueve comunidades autónomas. Por otro lado, porque mientras la tendencia en esta región continúa siendo negativa, en España comienza a registrarse una recuperación de la cifra de población a partir de 2016, a un ritmo todavía lento y muy lejos del experimentado en el decenio anterior, aunque con datos que parece que serán sostenidos en el tiempo[6].

Así pues, aunque puede aseverarse que el fenómeno de la despoblación en España ha alcanzado una dimensión nacional, la realidad es que este proceso tiene intensidades muy diferentes en las distintas comunidades autónomas e, incluso, dentro ellas, como sucede en el caso de Castilla

[6] Por razones de rigurosidad metodológica se están usando en las series del Padrón Municipal de Habitantes los datos definitivos, siendo los últimos, como se ha indicado, en 2017, aunque ya se disponen de algunas series provisionales referidas a 2018, como la cifra de población a escala nacional, que se sitúa este año en 46.698.569 habitantes, y por comunidades autónomas, situándose la población castellana y leonesa en 2.407.650. En este sentido, este dato parece consolidar tanto el cambio de tendencia demográfica en España, con un crecimiento de más de 125.000 habitantes, como el mantenimiento del proceso de despoblación en la región, con una reducción de más de 18.000 personas empadronadas a lo largo de 2017.

y León. La gravedad de la despoblación en esta región se aprecia nítidamente al comprobar que, en la década actual, todas las provincias están perdiendo población de forma continua.

Tabla 1: Evolución demográfica de las provincias de Castilla y León 2011 – 2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017 - 2011	% 2017-2011	% anual
Ávila	172.704	171.265	168.825	167.015	164.925	162.514	160.700	-12.004	*-6,95*	*-1,19*
Burgos	375.657	374.970	371.248	366.900	364.002	360.995	358.171	-17.486	*-4,65*	*-0,79*
León	497.799	494.451	489.752	484.694	479.395	473.604	468.316	-29.483	*-5,92*	*-1,01*
Palencia	171.668	170.713	168.955	167.609	166.035	164.644	163.390	-8.278	*-4,82*	*-0,82*
Salamanca	352.986	350.564	345.548	342.459	339.395	335.985	333.603	-19.383	*-5,49*	*-0,94*
Segovia	164.169	163.701	161.702	159.303	157.570	155.652	154.184	-9.985	*-6,08*	*-1,04*
Soria	95.223	94.522	93.291	92.221	91.006	90.040	88.903	-6.320	*-6,64*	*-1,14*
Valladolid	534.874	534.280	532.284	529.157	526.288	523.679	521.130	-13.744	*-2,57*	*-0,43*
Zamora	193.383	191.612	188.270	185.432	183.436	180.406	177.404	-15.979	*-8,26*	*-1,43*
Castilla y León	2.558.463	2.546.078	2.519.875	2.494.790	2.472.052	2.447.519	2.425.801	-132.662	*-5,19*	*-0,88*

Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2011 - 2017.

Aunque en el siguiente apartado se realizará un análisis territorial mucho más detallado del fenómeno de la despoblación, la tabla 1 muestra que, desde 2011, más de la mitad de las provincias están perdiendo más de un 1% de su población cada año: Zamora, con un -1,4% anual, Ávila, Soria, Segovia y León. Esta provincia destaca también por la caída de su población en términos absolutos, puesto que desde 2011 se ha reducido en casi 30.000 su número de habitantes, situándose esta cifra por debajo de las 500.000 personas desde 2001.

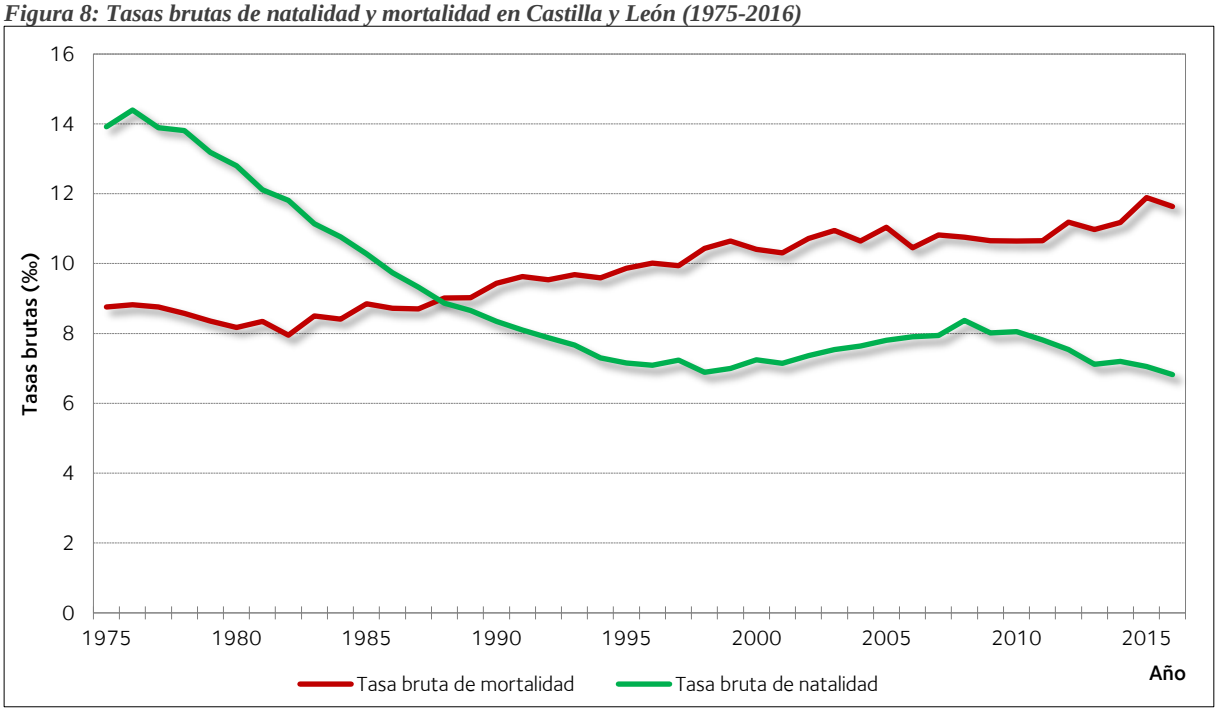
2.2.2.- Las causas de la despoblación: el crecimiento vegetativo y las migraciones

Lógicamente, la negativa evolución demográfica de Castilla y León se explica por las tendencias de la dinámica interna y externa de la población. Y, en el caso de esta región, se aprecia que la evolución decreciente tiene causas de ambas dinámicas, lo que supone una mayor complejidad a la hora de afrontar los problemas que se derivan de la pérdida de población en el territorio.

Sin duda, el fenómeno de caída de la población más reconocible en Castilla y León es el que viene derivado de su envejecimiento, o, de una manera más general, de la finalización de la transición demográfica en la región, que lleva a la reducción significativa de los nacimientos

hasta tasas anuales de natalidad por debajo de los 10 nacimientos por cada mil habitantes, en tanto que las defunciones crecen paulatinamente por efecto del envejecimiento demográfico, en el marco de un aumento sostenido de la esperanza de vida de toda la población, y particularmente de la de los mayores de 65 años.

Figura 8: Tasas brutas de natalidad y mortalidad en Castilla y León (1975-2016)



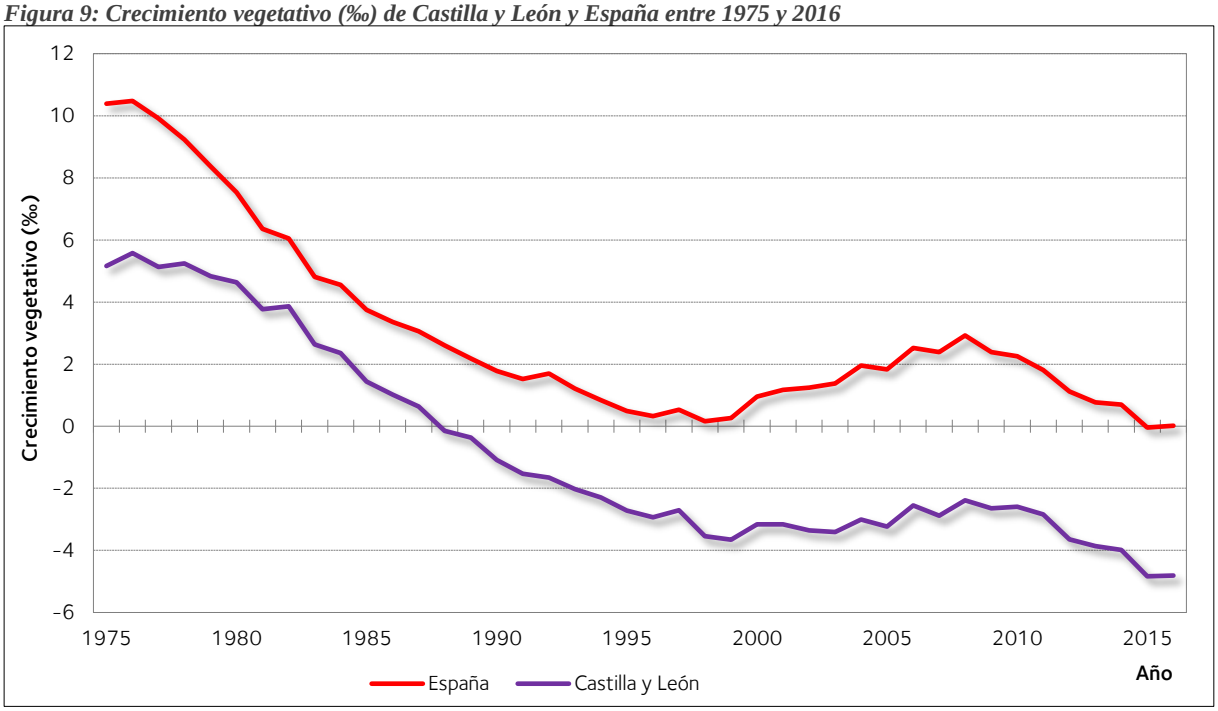
Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Movimiento Natural de la Población, 1975-2016.

La figura 8 recoge la serie del movimiento natural disponible para las comunidades autónomas, desde 1975 a 2016. Es una serie larga, de 41 años, que recoge desde el final del denominado periodo de "baby boom", que se sitúa entre 1975 y 1978, hasta la actualidad. Pues bien, como puede comprobarse en dicho gráfico, Castilla y León tendrá un saldo vegetativo positivo únicamente hasta 1988, cuando se cruzan las tasas de natalidad y mortalidad en la región. Hay que señalar que es la primera región en la que sucede este fenómeno, lo que explica en buena medida las tasas de crecimiento demográfico negativo desde los noventa. Además, también se puede apreciar que la llegada de población inmigrante de la primera década del siglo XXI consigue mejorar levemente las tasas de natalidad (del 6,9‰ en 1998 al 8,4 en 2008‰) pero, en ningún caso, permiten alcanzar un saldo vegetativo positivo. Finalmente, también se aprecia que, una vez finalizado este efecto por la salida de población inmigrante, la tasa bruta de

natalidad ha caído otra vez de forma brusca, registrándose en 2016 la tasa más baja de la serie histórica (6,8‰).

La tasa bruta de mortalidad muestra una tendencia prácticamente inversa, puesto que la serie tiene una tendencia alcista continua desde inicios de los ochenta hasta la actualidad, apenas matizada en este caso en la primera década de este siglo. Si a inicios de los ochenta la tasa bruta de mortalidad se situó en el valor más bajo de la serie histórica (7,95‰ en 1982), desde entonces hasta la actualidad ha ido creciendo paulatinamente, alcanzando el máximo registrado en 2015, 11,9‰. Este aumento no se explica por un empeoramiento de las condiciones de vida en Castilla y León, puesto que cuando el análisis se hace a través de las tasas estandarizadas se aprecia que las tasas de mortalidad por edad en la región son levemente más bajas que en la media nacional, sino por el proceso de envejecimiento, que implica que la población se concentra cada vez más en los grupos de población más ancianos, y por la despoblación, que reduce el denominador demográfico en las tasas brutas de natalidad y mortalidad.

Figura 9: Crecimiento vegetativo (‰) de Castilla y León y España entre 1975 y 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Movimiento Natural de la Población, 1975-2016.

La combinación de ambas tasas permite analizar el crecimiento vegetativo experimentado en esta comunidad autónoma a lo largo de la serie de estudio (1975-2016). Para facilitar el análisis,

la figura 9 recoge el crecimiento vegetativo por cada mil habitantes tanto de Castilla y León como de España, para situar el ritmo demográfico en un contexto más amplio.

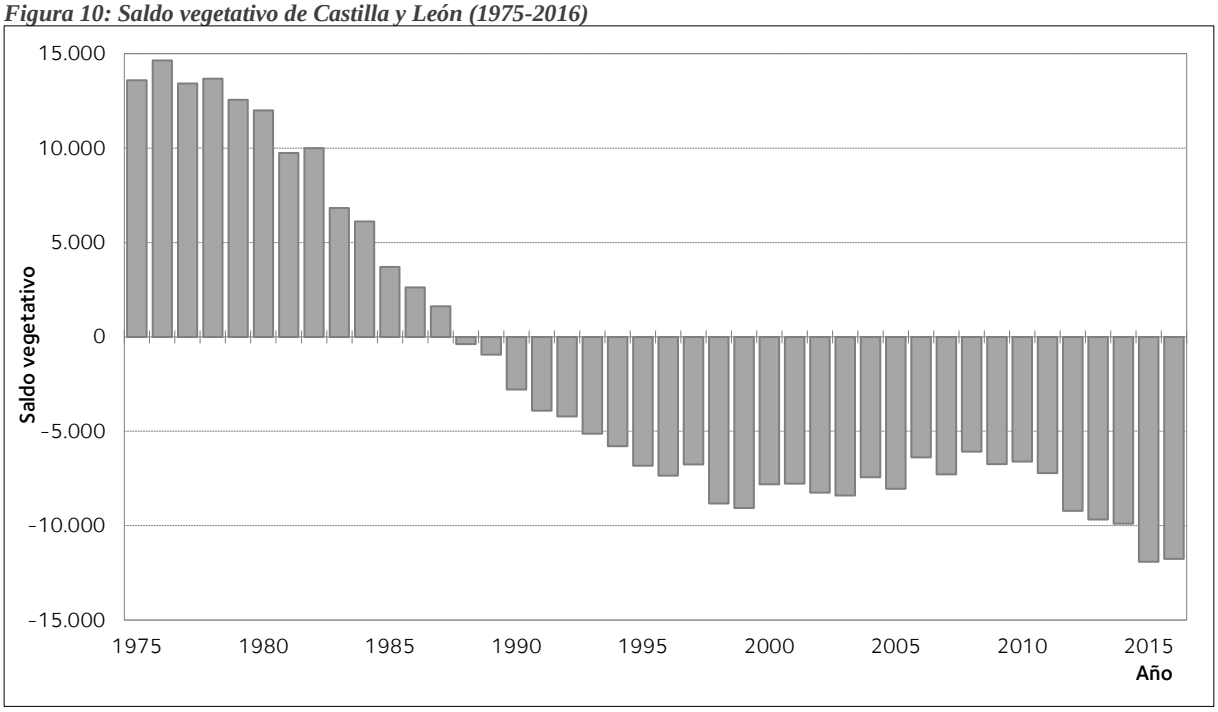
Pues bien, al hilo de lo que ya se ha señalado, el crecimiento vegetativo en Castilla y León ha sido negativo de forma continua desde 1988, y, salvo en el periodo 2001 – 2011, el saldo negativo ha sido creciente, alcanzándose los valores más bajos en la actualidad. Si hasta los ochenta el saldo positivo superaba el 4‰ anual, desde los noventa el crecimiento demográfico no sólo es negativo, sino que está por debajo del -2‰ anual, y, desde 2015, incluso del -4‰.

La comparación en cuanto a la dinámica interna con el conjunto nacional muestra unas tendencias semejantes, en la medida en que coinciden tanto el periodo de descenso del saldo vegetativo desde los setenta hasta el 2000, como en el crecimiento de la primera década del siglo XXI, y en la caída del saldo vegetativo en la década actual. Sin embargo, las diferencias son ostensibles en cuanto a la cuantía de dicho saldo vegetativo, puesto que, en el caso de España, el saldo ha sido positivo de forma continua desde 1975 hasta 2015, año en el que se ha registrado el único saldo vegetativo negativo a escala nacional (-0,04 ‰), alcanzándose un saldo positivo de nuevo en 2016 (0,01‰). Si en Castilla y León la llegada de población inmigrante no supuso una mejora significativa del saldo vegetativo a partir del 2000, en el caso nacional el crecimiento es muy evidente, en la medida en que en 1998 se alcanzó un punto de equilibrio entre las tasas de natalidad y mortalidad, con un saldo mínimo de 0,16‰, pero con el aumento de nacimientos, el saldo alcanza el 2,92‰ en 2008, lo que contribuye, junto a la propia inmigración, a alcanzar las tasas de crecimiento demográfico que caracterizan a esta primera década.

La figura 10 permite visualizar de forma más clara el efecto que el saldo vegetativo tiene en los procesos de crecimiento o decrecimiento demográfico en un territorio. Así, las altas tasas de natalidad de los setenta suponían aumentar la población, por efecto del crecimiento vegetativo, en 10.000 a 15.000 habitantes al año, hasta 1982. Desde ese año, y en apenas seis años, el saldo

va a ser negativo, y desde 1993 se pierden más de 5.000 habitantes al año en la región por la diferencia entre nacimientos y defunciones. En el gráfico, que muestra el saldo en valores absolutos, se aprecia claramente que la mejora de la natalidad a partir del año 2000 apenas significa una leve mejora en cuanto al saldo vegetativo, porque también siguen incrementándose las defunciones por el efecto del envejecimiento de la población.

Figura 10: Saldo vegetativo de Castilla y León (1975-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Movimiento Natural de la Población, 1975-2016.

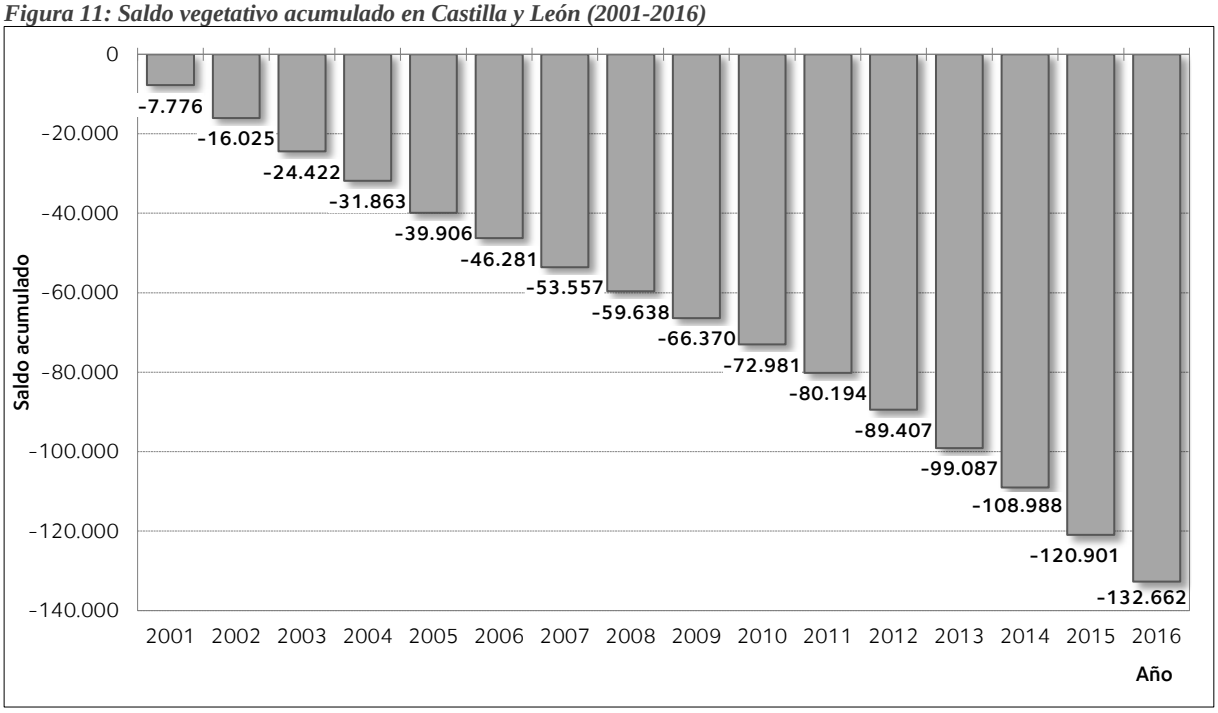
Desde 2012, el saldo vegetativo experimente una caída significativa, situándose la caída por encima del umbral de los -10.000 habitantes al año en Castilla y León, siendo el 2015, con un saldo de -11.913 personas, el que ha registrado, hasta la actualidad, el peor dato de la serie histórica.

Para entender lo que significa un saldo vegetativo negativo en la dinámica demográfica de un territorio, la figura 11 representa el saldo vegetativo acumulado a lo largo del siglo XXI. Es decir, el gráfico suma acumulativamente los incrementos o, en este caso, las pérdidas demográficas sufridas en un territorio por efecto de la diferencia entre nacimientos y muertes.

Pues bien, en los dieciséis años analizados, el saldo vegetativo acumulado en Castilla y León ha sido de -132.662 habitantes, lo que supone una pérdida equivalente al 5,4% de la población

regional. Para poner en contexto, en el mismo periodo, España suma un saldo vegetativo acumulado de 1.082.436 personas, el 2,3% del total nacional, y únicamente encontramos valores de saldo vegetativo acumulado tan negativos como el castellano y leonés en Galicia, con una caída acumulada de -145.783 personas (el 5,4% de la población de la comunidad), y en Asturias, con un saldo de -87.221 habitantes (lo que supone el 8,9% del total de población, el porcentaje de pérdida por saldo vegetativo más alto en España).

Figura 11: Saldo vegetativo acumulado en Castilla y León (2001-2016)

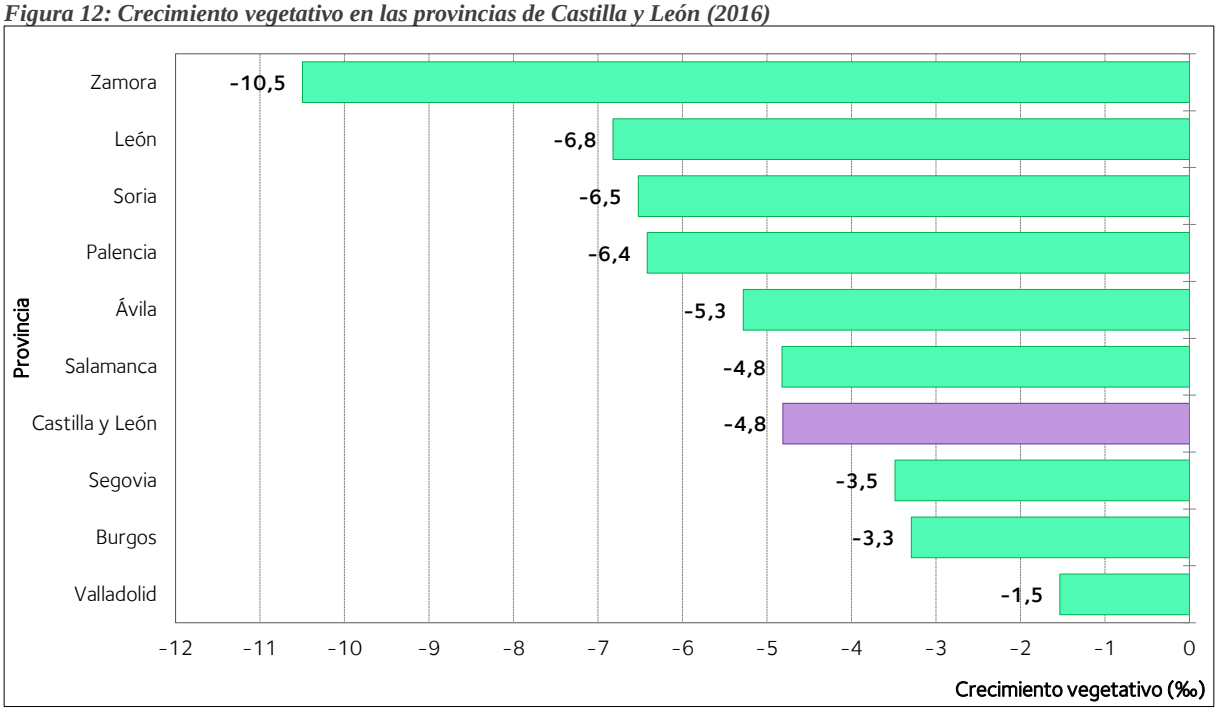


Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Movimiento Natural de la Población, 2001-2016.

La pérdida de población por efecto de un crecimiento vegetativo negativo se extiende por territorio de Castilla y León, como puede comprobarse en la figura 12, pero los saldos muestran notables diferencias entre unas provincias y otras, en función de los distintos niveles de envejecimiento y de la menor proporción de efectivos demográficos en las edades fértiles. Así, analizando el crecimiento vegetativo en tantos por mil, todas las provincias han experimentado un saldo negativo en 2016, pero mientras Valladolid, Burgos o Segovia se sitúan por debajo de la media castellana y leonesa (con saldos entre -1,5‰ y -3,5‰), otras como Palencia, Soria o León tienen saldos vegetativos inferiores a -6‰, destacando, por sus valores negativos, la provincia de Zamora. En 2016, la tasa bruta de mortalidad es un 10‰ superior a la tasa de

natalidad, lo que pone de manifiesto el grave problema demográfico que, más allá de la despoblación, están sufriendo algunos espacios en Castilla y León.

Figura 12: Crecimiento vegetativo en las provincias de Castilla y León (2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Movimiento Natural de la Población, 2001-2016.

Por tanto, no cabe duda de que la dinámica interna de la población es un factor fundamental a la hora de explicar el fenómeno de la despoblación en Castilla y León, en la medida en que se ha producido una pérdida continuada de población por la caída de la natalidad en un contexto de envejecimiento. Esta dinámica interna, en las condiciones demográficas actuales, va a continuar propiciando un saldo vegetativo negativo en los próximos años, lo que incidirá de forma intensa y negativa en la despoblación.

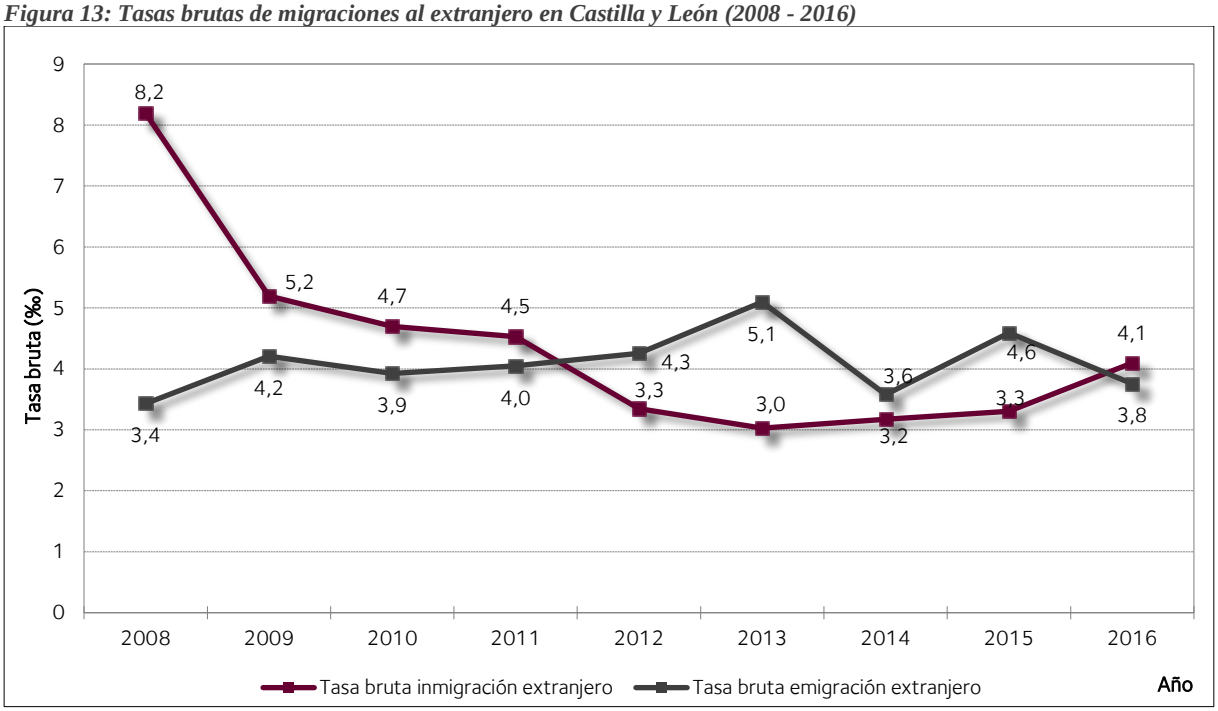
A esta dinámica interna se suma, en el análisis de los procesos de evolución demográfica, la dinámica externa, vinculada a los fenómenos de inmigración e inmigración. Como ya se ha señalado en el texto, algunas de las principales transformaciones demográfica tanto de Castilla y León como en España están directamente vinculadas a la salida o llegada de población migrante.

Lamentablemente, a diferencia de los datos disponibles para el análisis de la dinámica interna, que cuentan con largas series con el Movimiento Natural de la Población, en el caso de las

migraciones la serie disponible en el Instituto Nacional de Estadística es mucho más corta, dado que sólo se cuenta con datos a escala nacional, autonómica y provincial desde 2008 y hasta 2016. Así, la serie es mucho más reducida que en el caso de la dinámica interna, por lo que no se disponen de datos suficientemente precisos para etapas como el éxodo rural, la crisis de los noventa, o la llegada de inmigrantes extranjeros a partir de 2001 en España. Además, para el estudio de la dinámica externa hay que tener en cuenta tanto la estructura de las migraciones dirigidas o procedentes del extranjero, como los movimientos de población internos, que se producen entre comunidades autónomas o entre provincias, y que nos permiten analizar de dónde proceden y hacia dónde se dirige la población que sale o llega a esta comunidad autónoma.

Teniendo en cuenta ambas premisas, el estudio que puede realizarse a partir de los datos del INE ha de partir, en primer lugar, por el análisis de los fenómenos migratorios vinculados con el extranjero. La llegada de inmigrantes extranjeros es una de las causas fundamentales que explican el proceso de crecimiento demográfico en España a partir de 2001, si bien hay que considerar que en Castilla y León la intensidad del proceso ha sido significativamente menor.

Figura 13: Tasas brutas de migraciones al extranjero en Castilla y León (2008 - 2016)

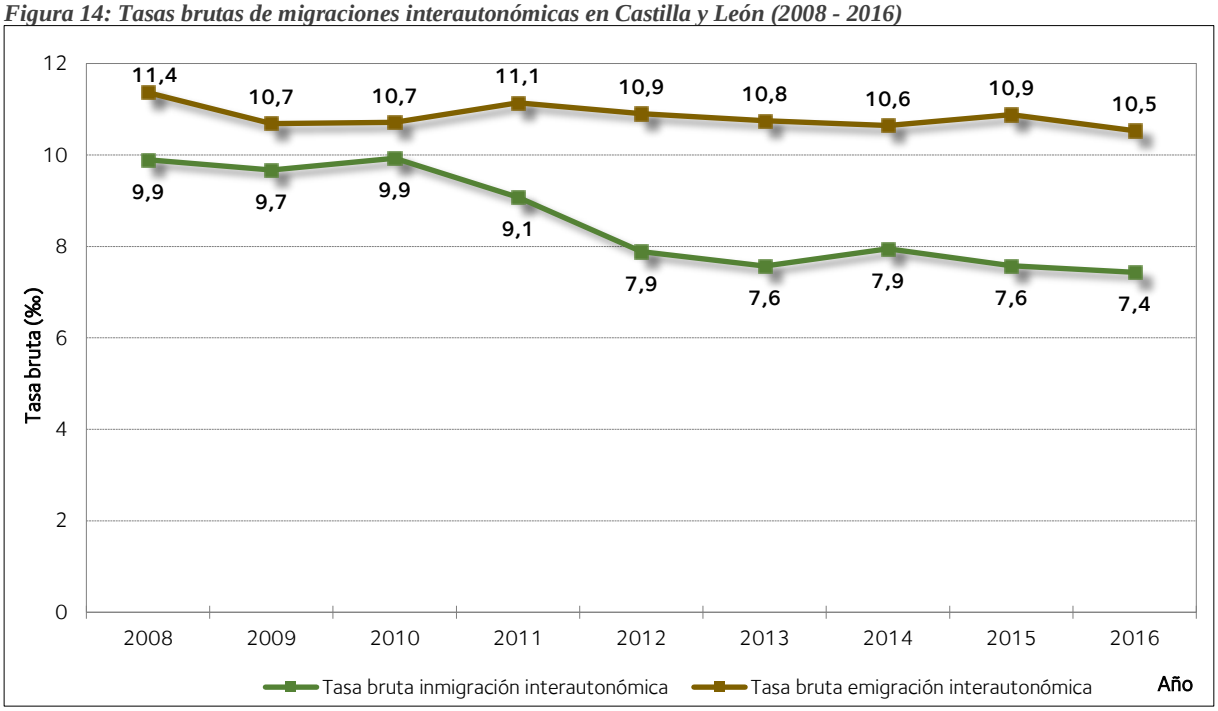


Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Estadística de Migraciones, 2008-2016.

Así, la figura 13 recoge las tasas brutas de migraciones al extranjero en Castilla y León, donde se observa, en primer lugar, el fin del periodo de atracción de inmigrantes a la región, hasta 2009, donde el saldo migratorio con el extranjero es, como se ve en la figura, positivo.

El fenómeno de la inmigración extranjera en Castilla y León no es excepcionalmente importante por su cuantía, pero resulta evidente que es diferente un saldo migratorio positivo, que permite recuperar, aunque sea levemente, el volumen de población de análisis, a uno negativo, como sucede en Castilla y León entre 2012 y 2015, de forma que a las pérdidas por dinámica interna se une la caída de población por migraciones al extranjero. Los datos de 2016 inducen a pensar un cambio de tendencia leve, que hace que el saldo migratorio con el extranjero sea del 0,3‰. Esta evolución se produce de forma similar en el caso de España, aunque la intensidad de este crecimiento en el último año es muy superior.

Figura 14: Tasas brutas de migraciones interautonómicas en Castilla y León (2008 - 2016)

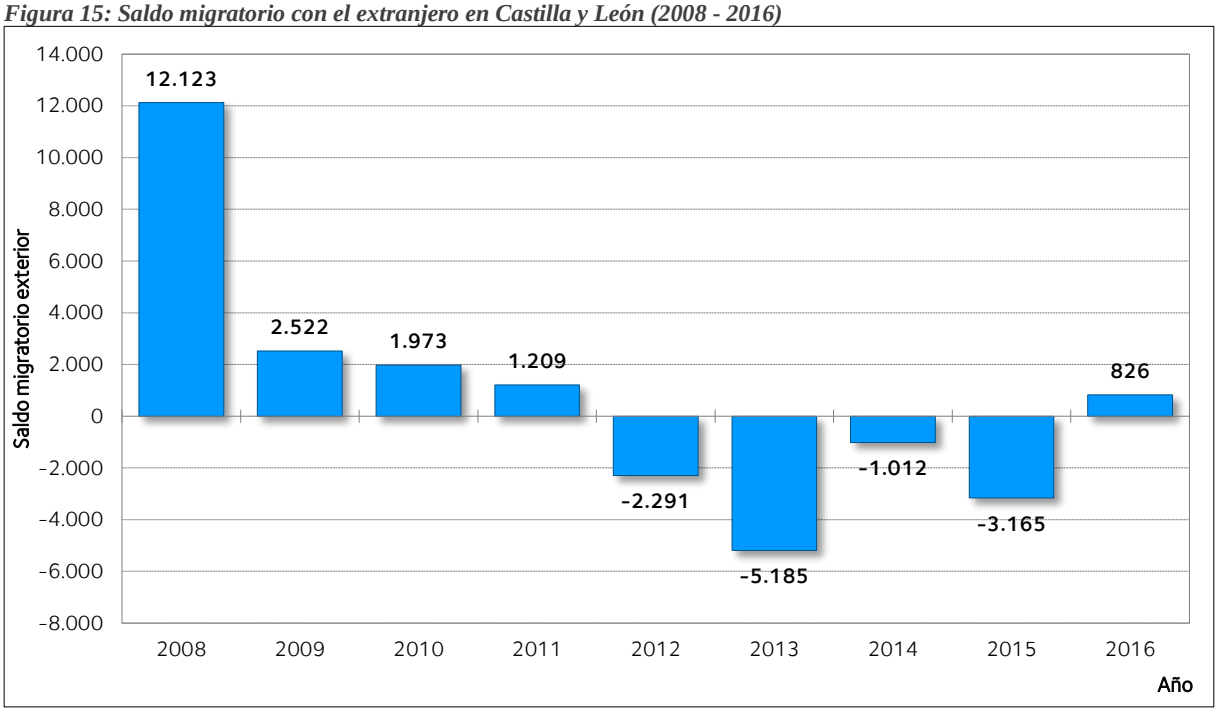


Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Estadística de Migraciones, 2008-2016.

A esta dinámica migratoria exterior ha de añadirse la referida a los movimientos dentro del propio país, que aparecen recogidos a escala de comunidades autónomas en la figura 14, referida a las tasas brutas de migraciones interautónomicas en Castilla y León entre 2008 y 2016. A diferencia de las migraciones con el extranjero, en este caso los saldos han sido

continuamente negativos, situándose la tasa bruta de emigración interautonómica en unos valores bastante estables, entre el 11,4‰ de 2008 y el 10,5‰ de 2016. Por su parte, la inmigración interautonómica tiende a retroceder de forma más nítida, de forma que, si entre 2008 y 2010 la cifra se aproxima al 10‰, la tasa bruta de inmigración ha caído hasta el 7,4‰ en 2016, lo que ha provocado que el saldo migratorio interautonómico muestre valores cada vez más negativos. De esta forma, si el diferencial entre entradas y salidas de población migrante se situaba por debajo de un 1,5‰ entre 2008 y 2010, progresivamente va creciendo hasta superar el 3‰ de forma repetida desde 2012, siendo el diferencial máximo el recogido en 2013 (-3,2‰).

Figura 15: Saldo migratorio con el extranjero en Castilla y León (2008 - 2016)

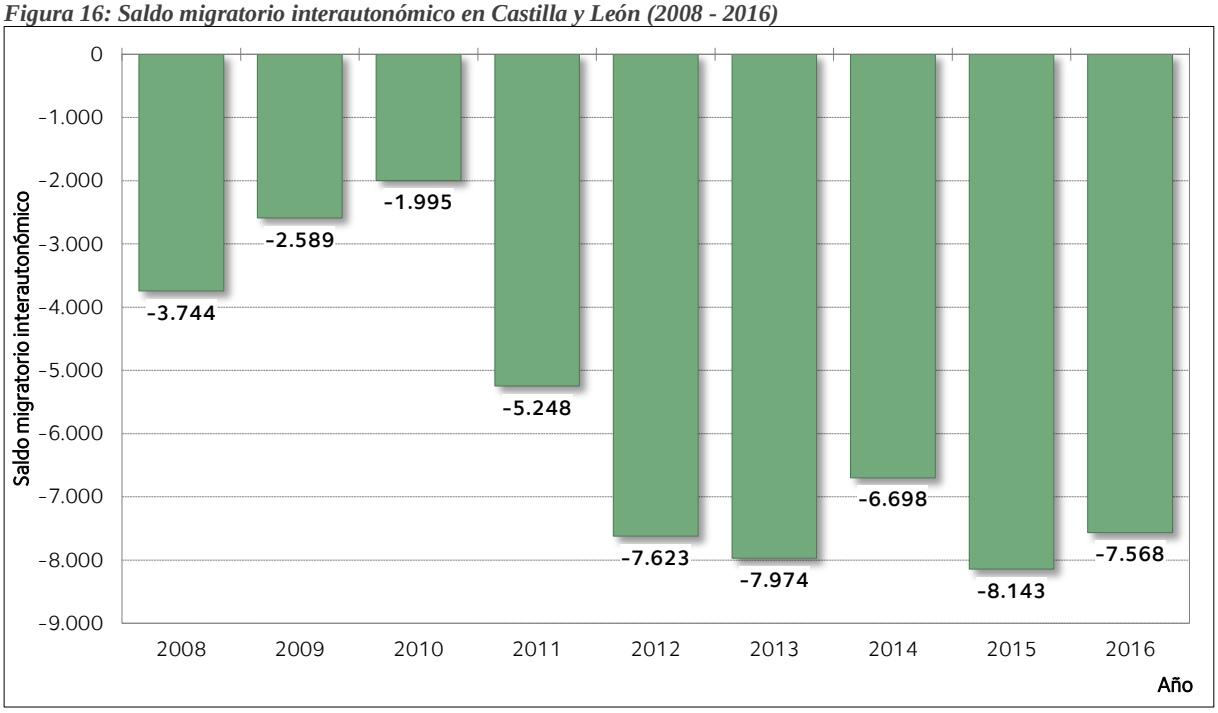


Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Estadística de Migraciones, 2008-2016.

Si se transforman las tasas brutas de migraciones de la región en valores absolutos, las siguientes figuras muestran la diferente intensidad de los fenómenos migratorios en Castilla y León en función del ámbito de análisis. Así, el análisis del saldo migratorio con el extranjero permite comprobar que, después de 2008, último año en el que se produce una llegada significativa de población inmigrante extranjera (que permitió sumar más algo de 12.000 personas al saldo demográfico de la región), los flujos han sido o muy limitados (como entre

2009 y 2011) o, directamente negativos, como sucede desde 2012 hasta 2015. Destaca el saldo negativo de 2013, en el que se pierden 5.185 habitantes en el saldo entre inmigrantes y emigrantes al extranjero, así como el de 2015, con otra caída superior a los 3.000 efectivos. La dinámica negativa de la década actual ha cambiado de tendencia en 2016, al menos coyunturalmente, pues este año el saldo ha sido positivo, aunque apenas ha servido para aumentar la población en 826 habitantes.

Figura 16: Saldo migratorio interautonómico en Castilla y León (2008 - 2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Estadística de Migraciones, 2008-2016.

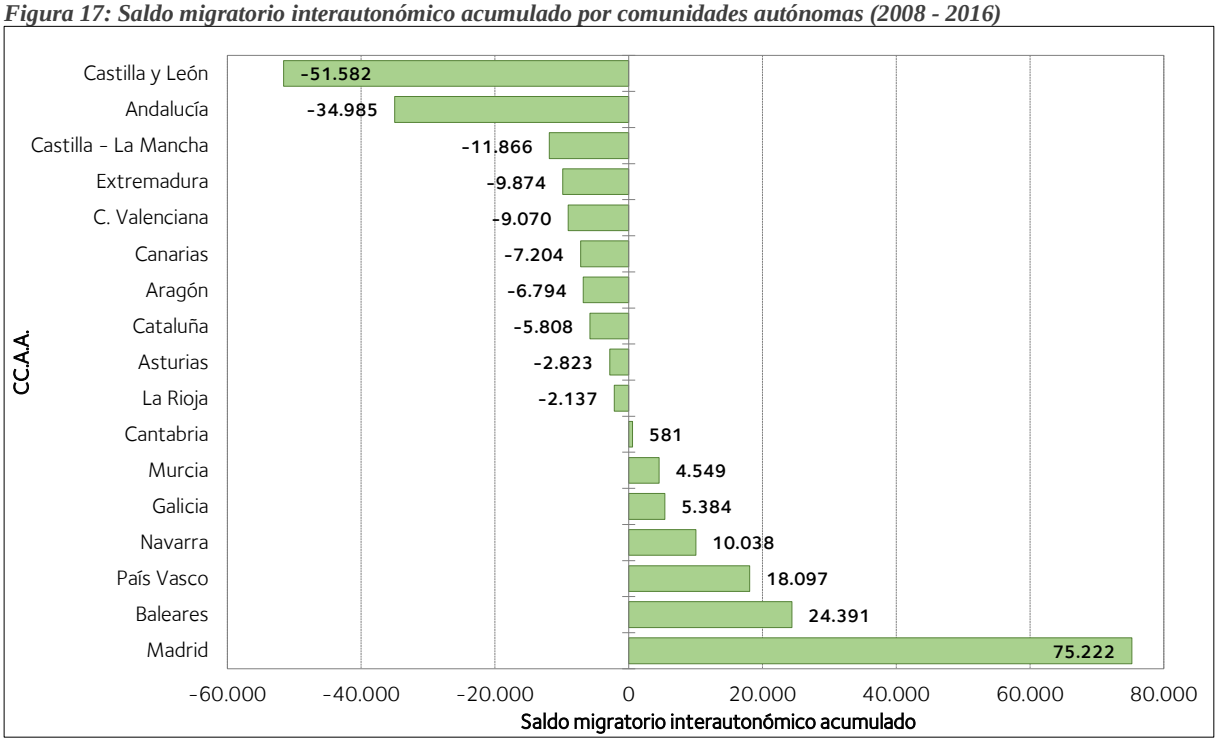
Las cifras referidas al saldo migratorio interautonómico son mucho más elevadas en conjunto, y, tal y como se ha indicado al analizar las tasas brutas de emigración e inmigración entre comunidades autónomas, son continuamente negativas en la serie analizada. Este saldo tendía a valores más equilibrados hasta 2010, reduciéndose las pérdidas desde los -3.744 efectivos de 2008 a los -1.995 de 2010, pero de 2011 los saldos son mucho más negativos, por la cada vez menor atracción de población inmigrante procedente de otros territorios nacionales, lo que ha supuesto pérdidas anuales superiores a los -5.000 habitantes, e, incluso, de -8.000 en 2015.

Para entender el efecto de uno saldos nacionales tan negativos basta señalar que, en el quinquenio 2012-2016, el saldo acumulado por movimientos entre comunidades autónomas ha

sido de -38.606 habitantes, una cifra que permite valorar el efecto que estos movimientos están provocando en la dinámica demográfica de la región, en términos de despoblación.

De hecho, en valores absolutos, Castilla y León muestra el saldo migratorio interautónomico más negativo durante el periodo 2008-2016 en valores agregados. Como se muestra en la figura 17, Castilla y León acumula un saldo negativo con el resto de las regiones españolas de -51.582 habitantes en dicho periodo. Sólo Andalucía, con un saldo cercano a los -35.000 efectivos, tiene un diferencial entre entrada y salida de población migrante interautónomica equiparable al castellano y leonés. En todo caso, son más las regiones que en este periodo pierden población (diez en total) que las que aumentan sus efectivos demográficos (siete).

Figura 17: Saldo migratorio interautonómico acumulado por comunidades autónomas (2008 - 2016)



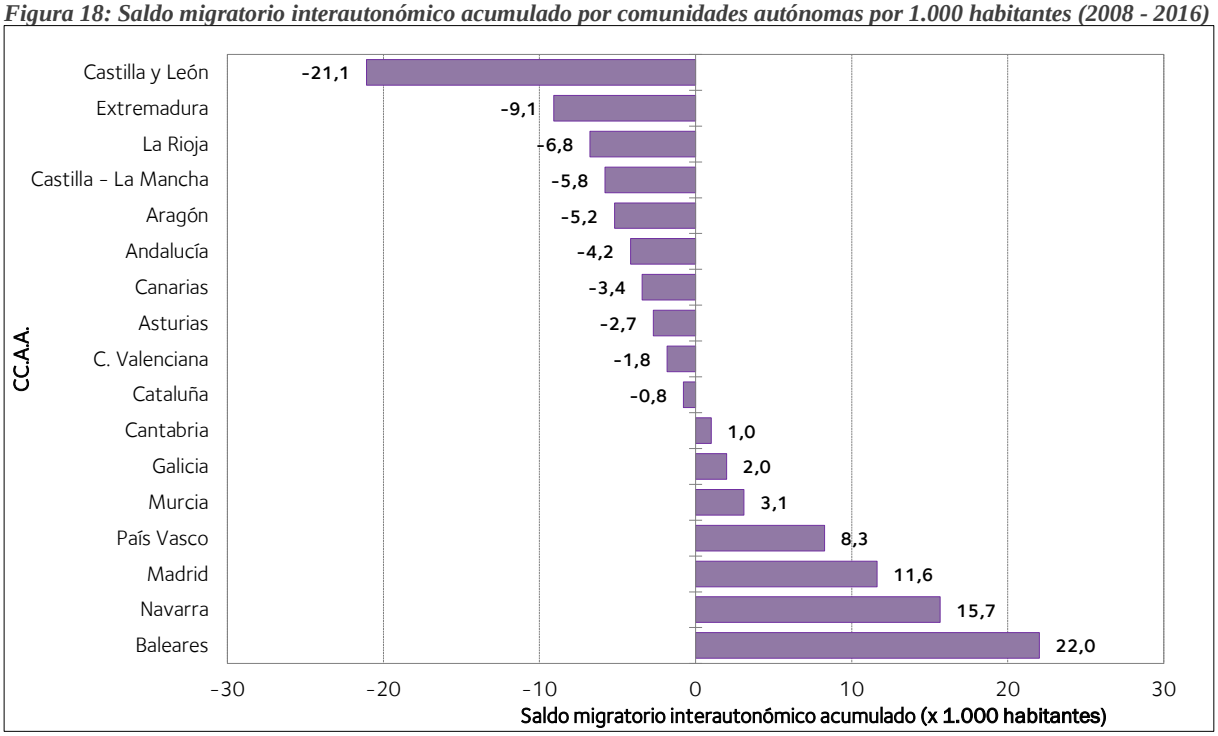
Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Estadística de Migraciones, 2008-2016.

Y, si en el caso de las regiones con pérdidas destacan Castilla y León y Andalucía, en sentido contrario, la comunidad de Madrid cuenta con un saldo positivo más elevado, mucho más alto que el del resto de comunidades, pues supera de 2008 a 2016 los 75.000 habitantes. La siguiente comunidad en ganancias es la de Islas Baleares, y su saldo (24.391 habitantes) es algo menos

de un tercio del registrado en la comunidad madrileña, situándose el resto de regiones en umbrales de crecimiento mucho más bajos.

No obstante, conviene relacionar estos saldos con la población residente, con el fin de normalizarlos, y evitar que las diferencias de tamaño entre comunidades distorsionen el análisis. Pues bien, esta relación, expresada en la figura 18, permite corroborar el efecto negativo que las migraciones interautonómicas generan en la dinámica demográfica de Castilla y León. De hecho, con un saldo de -21 habitantes por cada 1.000 habitantes, esta región muestra una ratio negativa que duplica a la siguiente comunidad autónoma en este índice, como es Extremadura (-9,1 habitantes por cada 1.000). En este caso, se aprecia que, si bien en valores absolutos Andalucía tiene un saldo muy negativo con otras comunidades, esta cifra se suaviza si se relaciona con su población, la más numerosa en 2017.

Figura 18: Saldo migratorio interautonómico acumulado por comunidades autónomas por 1.000 habitantes (2008 - 2016)

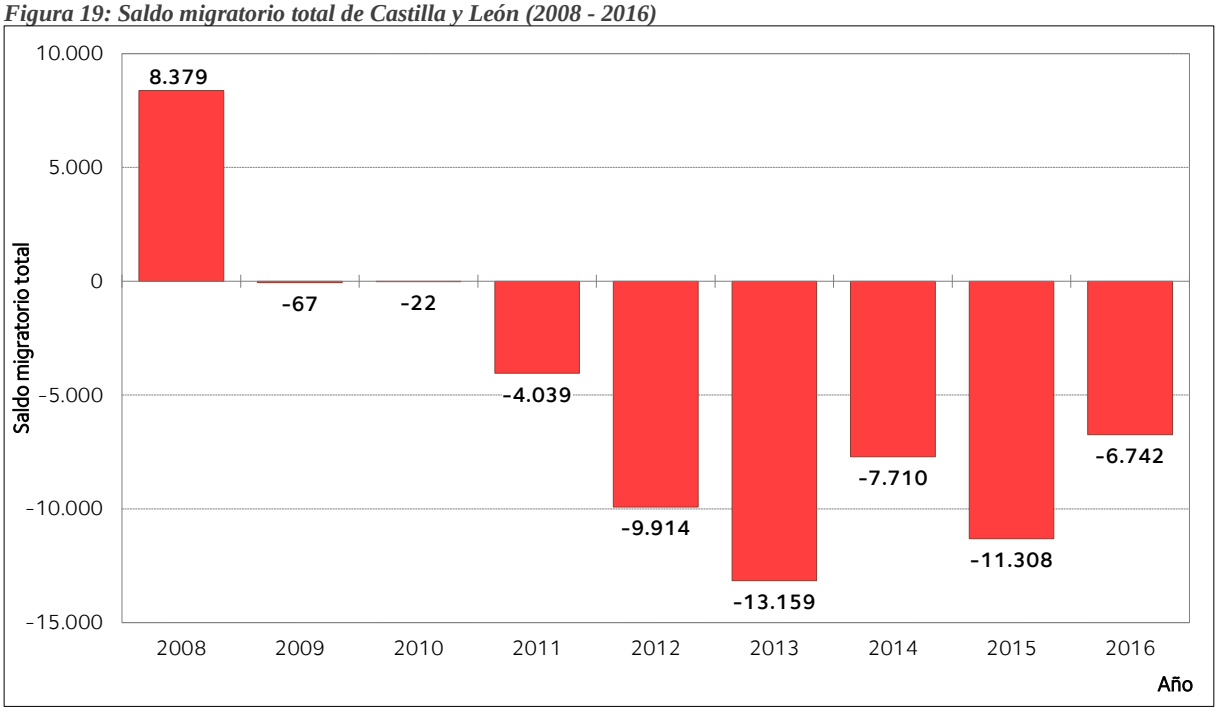


Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Estadística de Migraciones, 2008-2016.

Por el contrario, entre las regiones que ganan población procedente de las demás comunidades, la ratio en función de sus habitantes propicia que las más beneficiadas sean, en este caso, Navarra (que aumenta en casi 16 habitantes por cada 1.000) y, sobre todo, Baleares (22 por

cada mil efectivos). Mientras, Madrid, que destaca por sus valores absolutos, muestra un valor mucho más contenido en este caso, pues ha ganado casi 12 habitantes por cada 1.000 personas. Cruzando los datos referidos a los movimientos migratorios hacia el exterior y dentro de España, puede asegurarse que, en los últimos años, la tendencia ha sido a la salida de población desde esta comunidad autónoma, sobre todo a partir de 2011.

Figura 19: Saldo migratorio total de Castilla y León (2008 - 2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Estadística de Migraciones, 2008-2016.

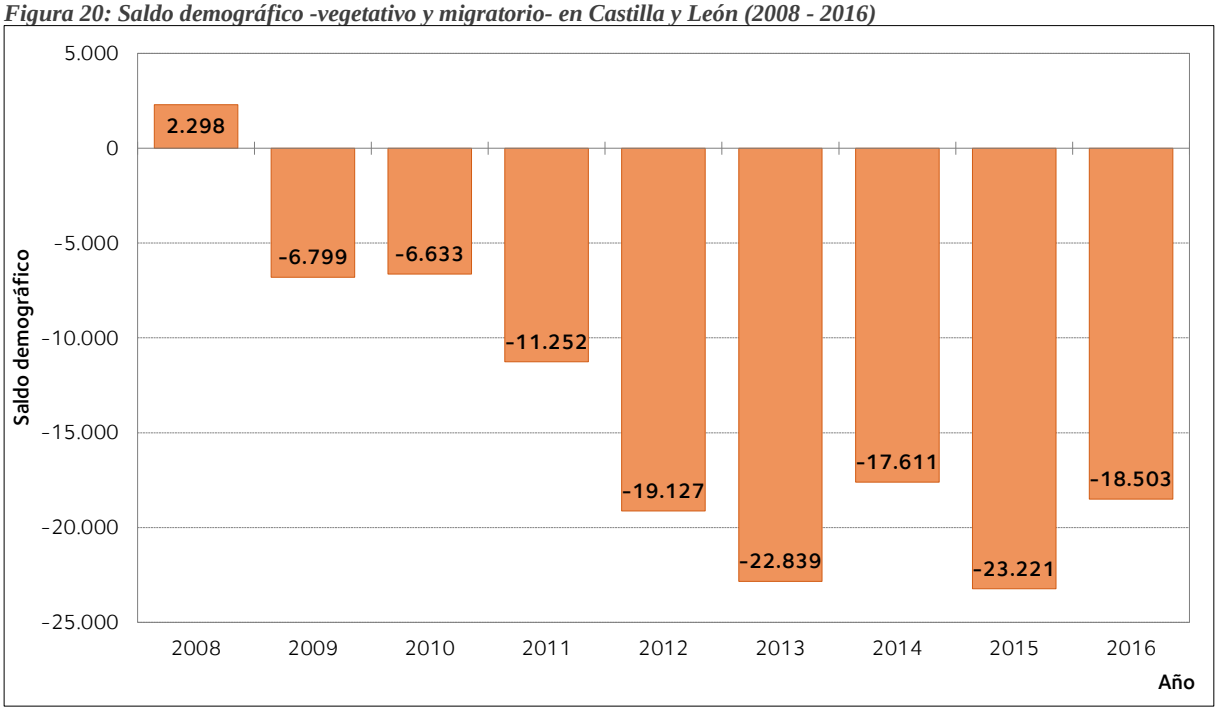
Así, 2008 fue el último año en el que la llegada de población inmigrante fue intensa, de forma que no sólo contrarrestó la salida de población nacional hacia otras comunidades autónomas sino que, como se refleja en la figura 19, se incrementó la población por este fenómeno en más de 8.300 personas. Desde ese año, el saldo con el exterior no ha sido capaz de compensar la salida de población hacia las demás regiones, como sucede en 2009 o 2010, con saldos muy reducidos (-67 y -22, respectivamente) pero ya de signo negativo, en 2012, cuando el incremento de las salidas hacia otras regiones propicia que el saldo global ya sea de -4.000 habitantes, o en 2016, donde el saldo migratorio ha sido de -6.742 habitantes.

Entre 2012 y 2015 los saldos migratorios totales han sido negativos tanto en el caso de las migraciones interiores como las exteriores, lo que provoca que las salidas sean muy numerosas,

por encima de los -10.000 habitantes en algunos años, e incluso alcanzándose una caída de la población por este fenómeno de -13.159 efectivos en 2013. Son cifras anuales muy elevadas y que, sumadas a la dinámica interna, explica la intensidad del fenómeno de la despoblación en Castilla y León.

Precisamente, la figura 20 recoge de forma acumulada los saldos vegetativos y migratorios en Castilla y León para el periodo 2008 – 2016. Pueden apreciarse tres dinámicas que suceden correlativamente a lo largo de este tiempo, teniendo en cuenta, en primer lugar, que 2008 es, desde un punto de vista demográfico, el último año en el que la dinámica de la población es positiva y se pueden sumar efectivos al conjunto regional. De hecho, la fuerte llegada aún de población inmigrante extranjera pudo, aunque levemente, contrarrestar la caída demográfica derivada de un crecimiento vegetativo negativo.

Figura 20: Saldo demográfico -vegetativo y migratorio- en Castilla y León (2008 - 2016)

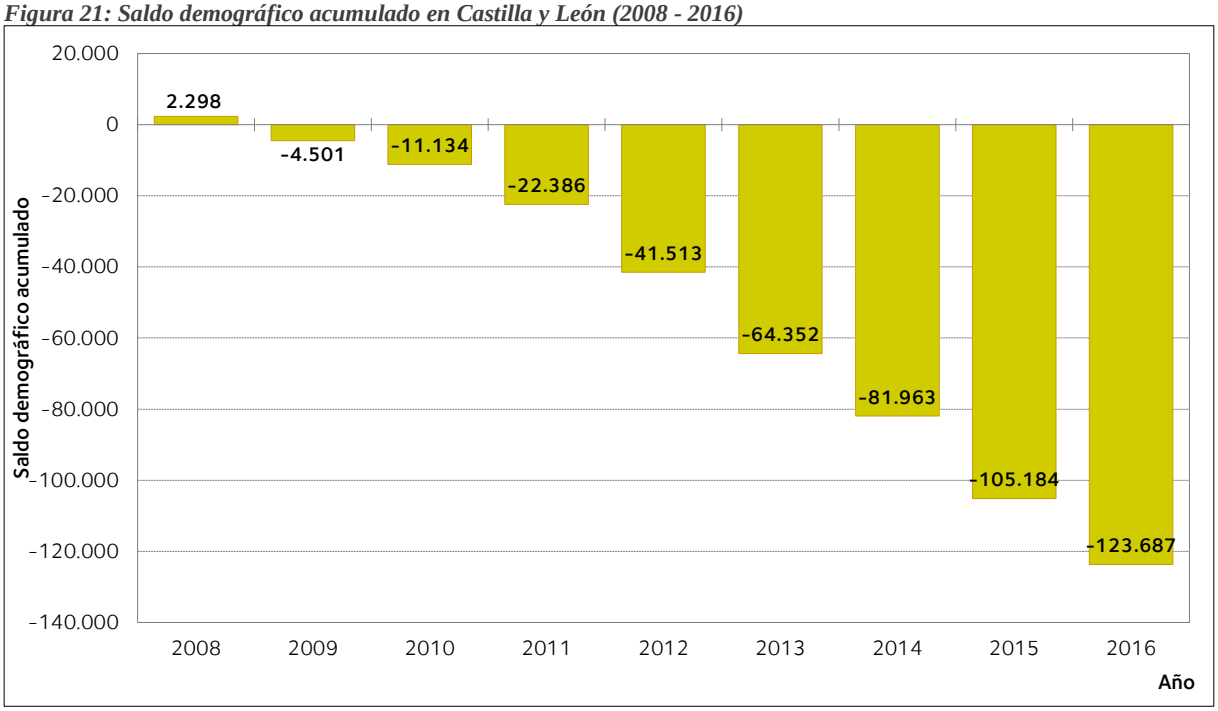


Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Movimiento Natural de la Población y Estadística de Migraciones, 2008-2016.

En la segunda fase, entre 2009 y 2012, se observa la consolidación de saldos demográficos cada vez más negativos, primero con la caída de la población inmigrante y, posteriormente, con la salida de esta, a lo que se suma un saldo vegetativo que es progresivamente negativo por efecto

de la crisis -lo que repercute en una reducción del número de nacimientos en Castilla y León-. Y, finalmente, desde 2012 hasta la actualidad se aprecia una estabilización de los saldos negativos en valores muy elevados, puesto que han oscilado entre los -17.611 de 2014 y los -23.221 de 2016. La suma de saldos vegetativos muy negativos, con un saldo migratorio interautonómico que también se caracteriza por unas pérdidas crecientes, y con saldos vegetativos del exterior o negativos o muy bajos en el caso de ser positivos, dan como resultado una dinámica demográfica muy negativa, sin parangón en otras comunidades autónomas y que explica en buena medida el fenómeno de despoblación actual.

Figura 21: Saldo demográfico acumulado en Castilla y León (2008 - 2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Movimiento Natural de la Población y Estadística de Migraciones, 2008-2016.

En este sentido, la figura 21 permite sintetizar una de las características que definen dicho fenómeno, y es la intensidad en la pérdida de población. Desde 2008, cuando se creció en algo más de 2.000 habitantes, Castilla y León ha acumulado en apenas ocho años una pérdida de más de 123.000 personas, y esta caída se ha acumulado sobre todo en los últimos seis.

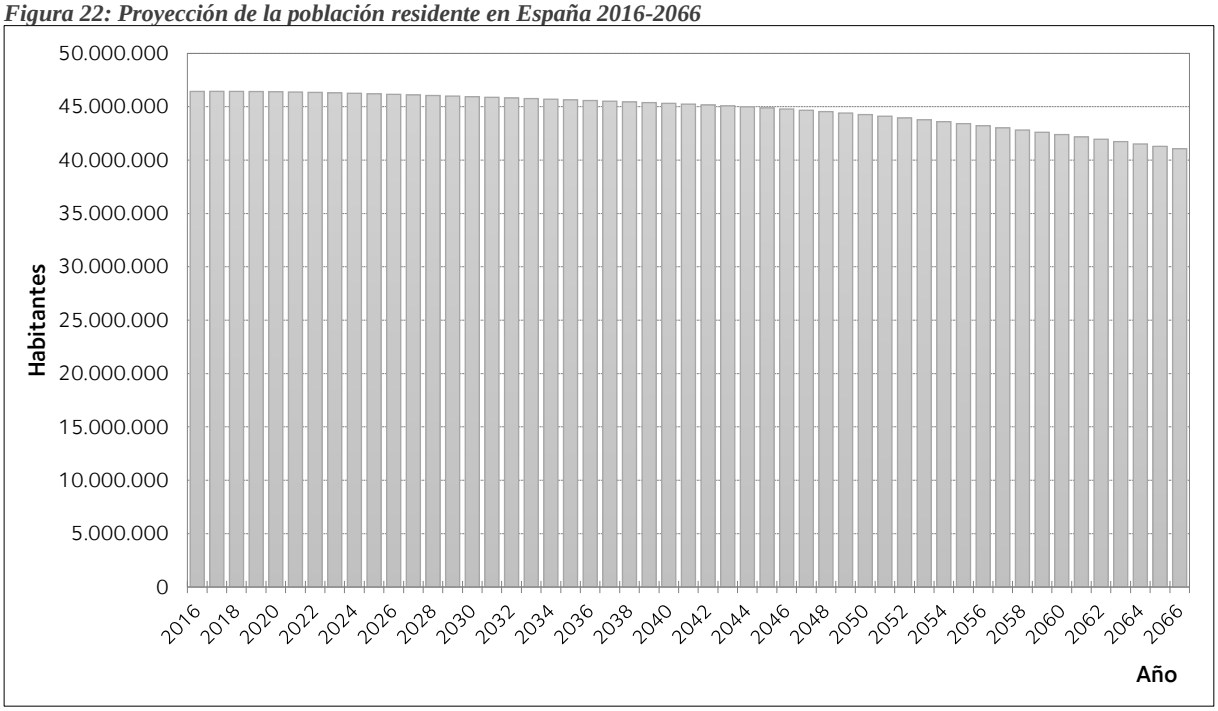
Con esta dinámica, Castilla y León se sitúa como la primera comunidad autónoma en retroceso demográfico en el último periodo de análisis, tanto si se trata de valores absolutos, como, más

aún, si se realiza en términos relativos. Ante esta situación, el fenómeno de la despoblación no sólo ha alcanzado unos niveles desconocidos en el análisis histórico, sino que las previsiones a corto y medio plazo son aún más negativas, teniendo en cuenta las tendencias demográficas de la sociedad española.

2.2.3.- La negativa proyección demográfica de la población castellana y leonesa a medio plazo

El Instituto Nacional de Empleo elabora bienalmente una proyección demográfica, de acuerdo mediante una simulación estadística del tamaño y estructura demográfica de la población en caso de mantenerse las tendencias y los comportamientos demográficos actualmente observados, de 50 años para el conjunto nacional, y de 15 a escala de comunidades autónomas y provincias[7].

Figura 22: Proyección de la población residente en España 2016-2066



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Proyecciones de Población, serie 2016-2066.

[7] Para conocer en profundidad la metodología empleada en las proyecciones demográficas, puede consultarse el informe metodológico que publica el INE para esta fuente estadística:
- http://www.ine.es/inebaseDYN/propob30278/docs/meto_propob_2016_2066.pdf

Según la última proyección, en los próximos 50 años, de 2016 a 2066, España perderá, si se dan comportamientos demográficos similares a los actuales, casi 5,4 millones de habitantes, es decir, el 11,5% de la población actual. Esta evolución no será lineal, puesto que, como se observa en la figura 22, el descenso se producirá fundamentalmente a partir del 2045, en función de la entrada en las cohortes reproductoras de generaciones mucho más reducidas que las actuales, y por el fallecimiento de las últimas generaciones del baby boom español.

No obstante, tan importante como la evolución de las cifras absolutas de la población en las próximas décadas, el estudio del INE permite analizar los cambios que se producirán en las estructuras demográficas de los espacios analizados. En este sentido, el fenómeno más significativo será el envejecimiento progresivo de la población española, tanto por la reducción de la población menor de 15 años como, sobre todo, por el crecimiento de los mayores de 65 años.

Figura 23: Proyección de la población residente en España menor de 15 años y mayor o igual de 65 años (2016-2066)

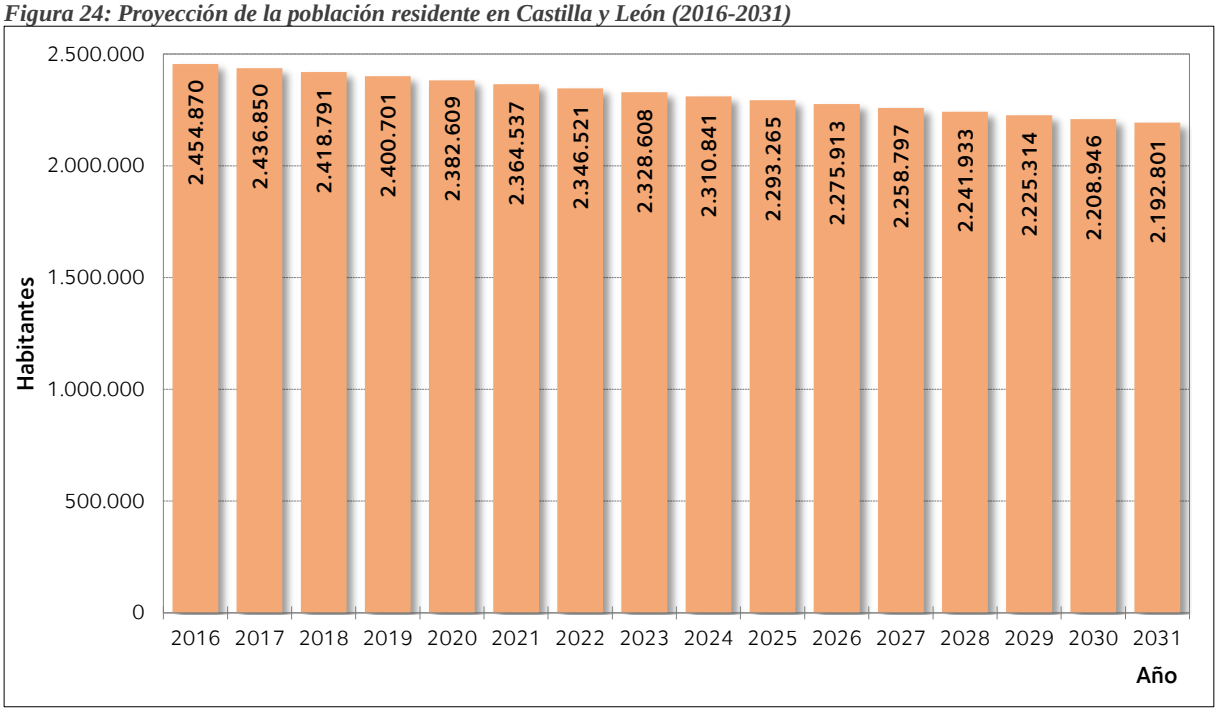
Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Proyecciones de Población, serie 2016-2066.

La figura 23 muestra la evolución prevista por estos dos grandes grupos de edad en el próximo medio siglo, y destaca, por una parte, la caída continuada de la población infantil y joven en España, de forma que, si ya en 2016 este grupo es significativamente inferior a la población

anciana, la tendencia será continuamente decreciente, pasando, en valores absolutos, de poco más de 7 millones en la actualidad, a 4,6 millones en 2066. Es decir, se reducirá en cerca de 2,4 millones de personas, el 33% de la población infantil actual.

La tendencia opuesta se encuentra en la población de 65 y más años que, en el mismo periodo, pasa de los actuales 8,7 millones de habitantes a 14,2 millones en 2066. En este caso, la población mayor aumenta en casi cinco millones y medio de personas a lo largo del periodo proyectado, pero hay que diferenciar una fase de crecimiento intenso, hasta aproximadamente 2050, cuando se alcanzaría el máximo de este grupo de edad con casi 16 millones de mayores de 64 años, a consecuencia de la llegada de las últimas generaciones amplias del baby boom a este grupo y del aumento de la esperanza de vida que retarda las defunciones, y una reducción bastante acusada de este grupo desde entonces, hasta reducirse en cerca de 1,5 millones de habitantes en apenas quince años.

Figura 24: Proyección de la población residente en Castilla y León (2016-2031)



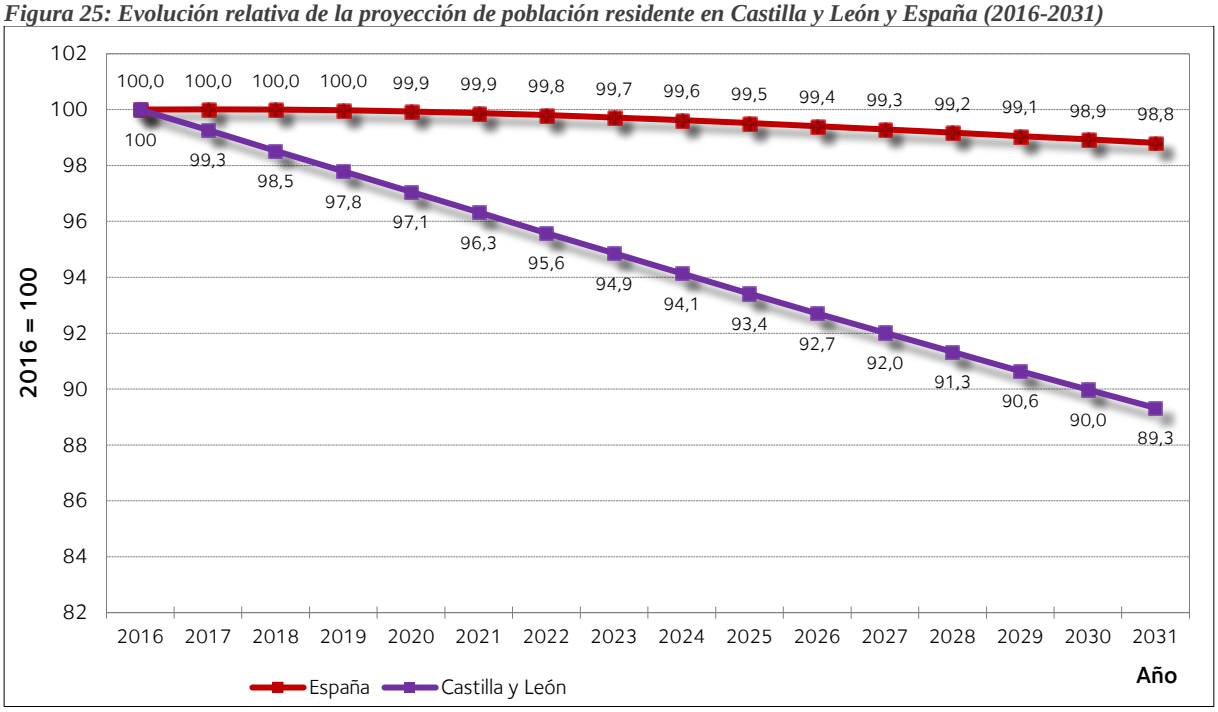
Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Proyecciones de Población, serie 2016-2031.

Por tanto, el análisis demográfico de la población para las próximas décadas lleva a señalar que, si no cambian drásticamente las condiciones de dinámica interna y externa, los procesos de despoblación van a continuar siendo generalizados en España. No obstante, tal y como sucede

en la actualidad, esta tendencia general enmascara situaciones contrapuestas entre las diferentes comunidades autónomas o las provincias, y, por tanto, conviene afinar este diagnóstico aproximándonos a las proyecciones demográficas que se realizan a escala de comunidades autónomas y provincias.

No obstante, hay que señalar que, a diferencia de la proyección nacional, el estudio demográfico en estas escalas inferiores se realiza únicamente para un periodo de 15 años, por lo que disponemos en la actualidad de la proyección demográfica desde 2016 a 2031. Pues bien, como puede verse en la figura 24, en Castilla y León se espera que la tendencia de pérdida de población que se viene observando aproximadamente desde 2010 continúe con un ritmo similar las siguientes dos décadas.

Figura 25: Evolución relativa de la proyección de población residente en Castilla y León y España (2016-2031)

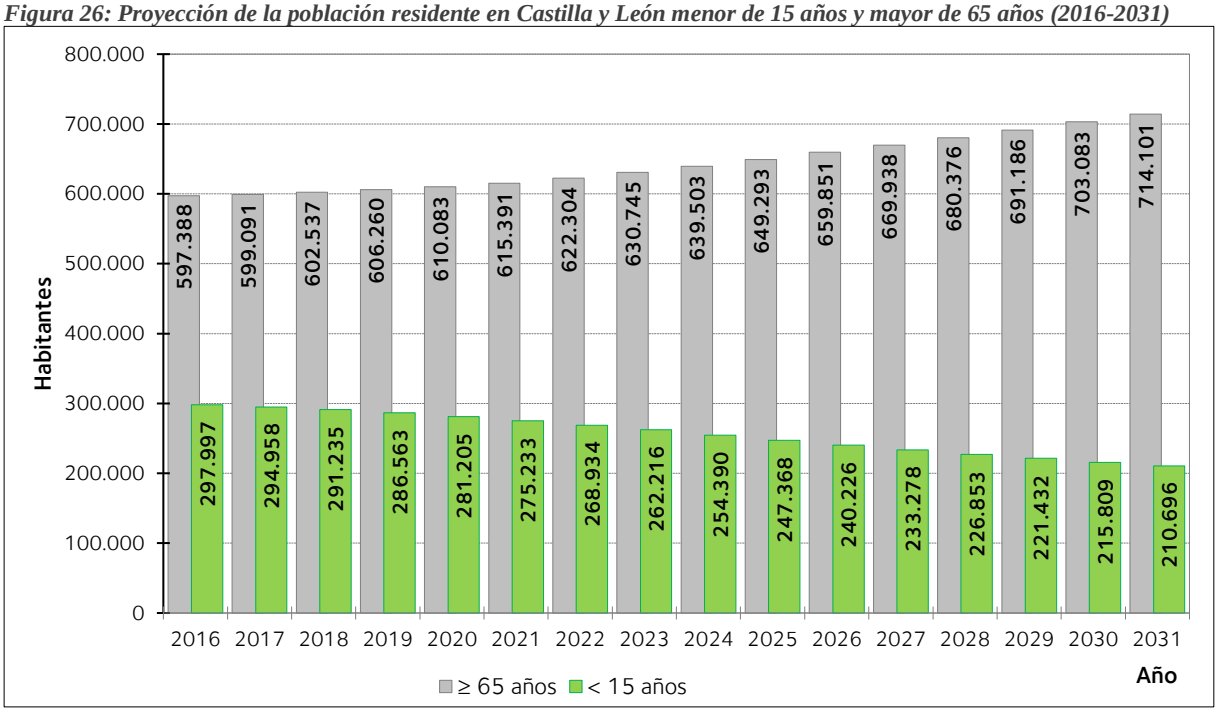


Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Proyecciones de Población, serie 2016-2031.

Entre 2016 y 2031, la proyección del INE prevé una reducción de cerca de 262.000 habitantes, pasando de casi 2,5 millones a algo menos de 2,2 millones en apenas década y media. Es significativo el ritmo intenso de pérdida de población, sobre todo si se compara con el conjunto de España.

Así, aunque antes se indicó que la evolución negativa también era un rasgo que caracterizaba la dinámica nacional, es evidente que, al menos en los próximos años hay una notable diferencia entre la tendencia al estancamiento o leve retroceso que encontramos en España, y que, como plasma la figura 25, hace que hasta 2031 la población nacional apenas caiga un 1,2%, y la continua e intensa caída demográfica de Castilla y León, que, en el mismo periodo, reduce su población en casi un 11%. Lo más llamativo del gráfico, que muestra la evolución a partir de 2016, tomando el valor de dicho año como base 100, es que esa reducción es prácticamente constante a lo largo del periodo proyectado, sin oscilaciones, estancamientos o fases más intensas.

Figura 26: Proyección de la población residente en Castilla y León menor de 15 años y mayor de 65 años (2016-2031)



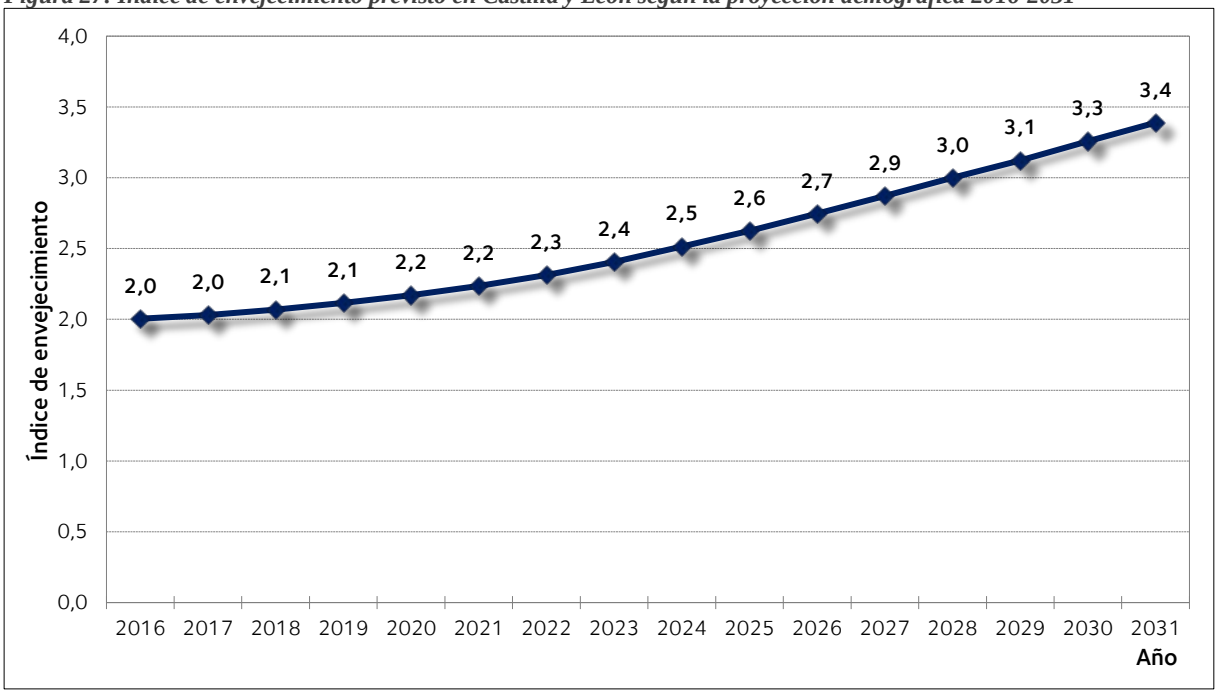
Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Proyecciones de Población, serie 2016-2031.

Como también sucede a escala nacional, la evolución demográfica negativa de las próximas décadas encubre una dinámica muy diferente según los grupos de edad que evaluemos, de tal forma que, mientras la población infantil cae continuamente entre 2016 y 2031, los mayores de 65 años no dejan de crecer en valores absolutos y, más aún, relativos. Esta quiebra del equilibrio demográfico provoca, por un lado, una caída de casi 90.000 menores de 15 habitantes, lo que supone que cae en cerca de un 29% menos de población infantil, y que este grupo suponga

menos del 10% del total de la población proyectada para Castilla y León en 2031. Por otro lado, la población mayor o igual a 65 años aumenta (en el contexto de caída demográfica general) en 116.000 personas, es decir, habrá casi un 20% más de población anciana en la región en los próximos años. En el caso de este grupo de edad, si en 2016 son, aproximadamente, uno de cada cuatro habitantes de Castilla y León, para 2031 esta proporción ascenderá a cerca de uno de cada tres.

La síntesis de ambas tendencias se aprecia nítidamente en la figura 27, que recoge el índice de envejecimiento previsto en Castilla y León, según la proyección demográfica del INE, para el periodo 2016-2031.

Figura 27: Índice de envejecimiento previsto en Castilla y León según la proyección demográfica 2016-2031



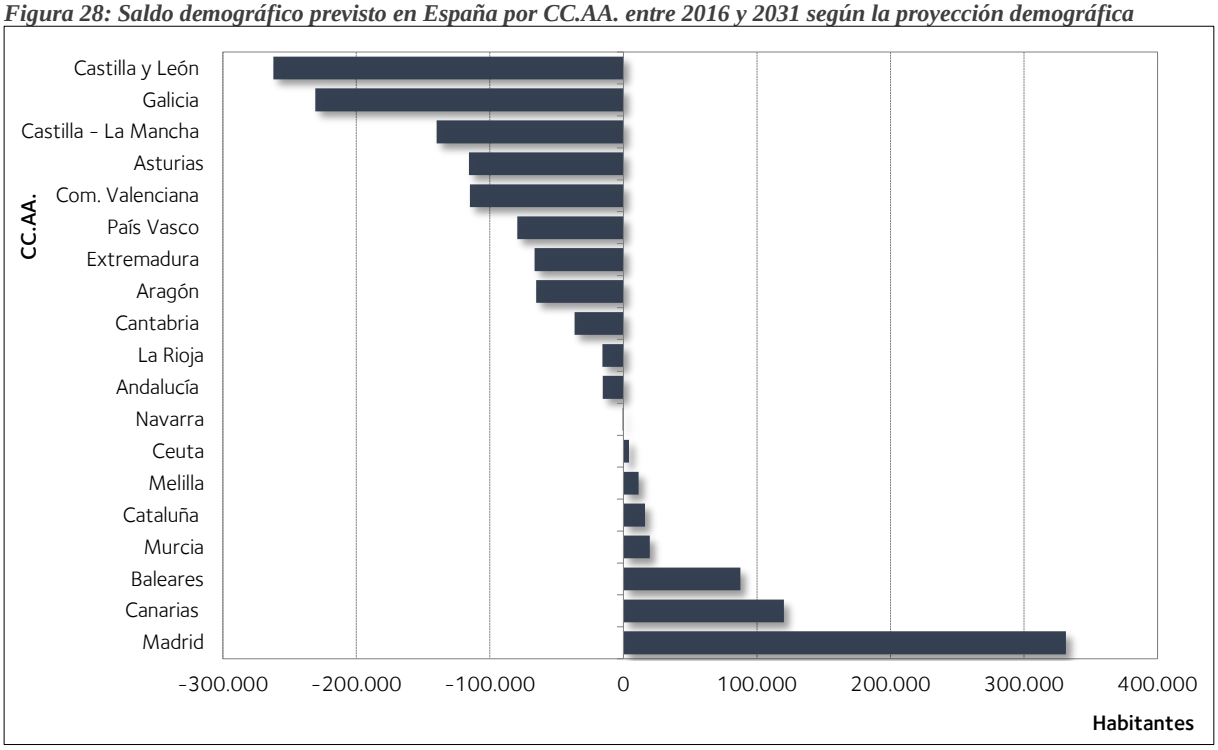
Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Proyecciones de Población, serie 2016-2031.

Pues bien, si en la actualidad este índice es excepcionalmente elevado en el conjunto de Castilla y León, con dos mayores de 65 años por cada menor de 15 años, este índice no va a dejar de crecer en los próximos años, hasta alcanzar el máximo en 2031, cuando el índice previsto será de 3,4 mayores de 65 por cada menor de 15 años.

Cabe plantearse si la dinámica demográfica de Castilla y León en los próximos años es anómala o si, por el contrario, se sitúa en el promedio de las tendencias registradas en el conjunto

nacional. Pues bien, tal y como muestran las siguientes figuras, es evidente que la dinámica de Castilla y León no es excepcional, en la medida en que, en el periodo proyectado, se esperan pérdidas de población en 12 de las 17 comunidades autónomas, además de en el conjunto español.

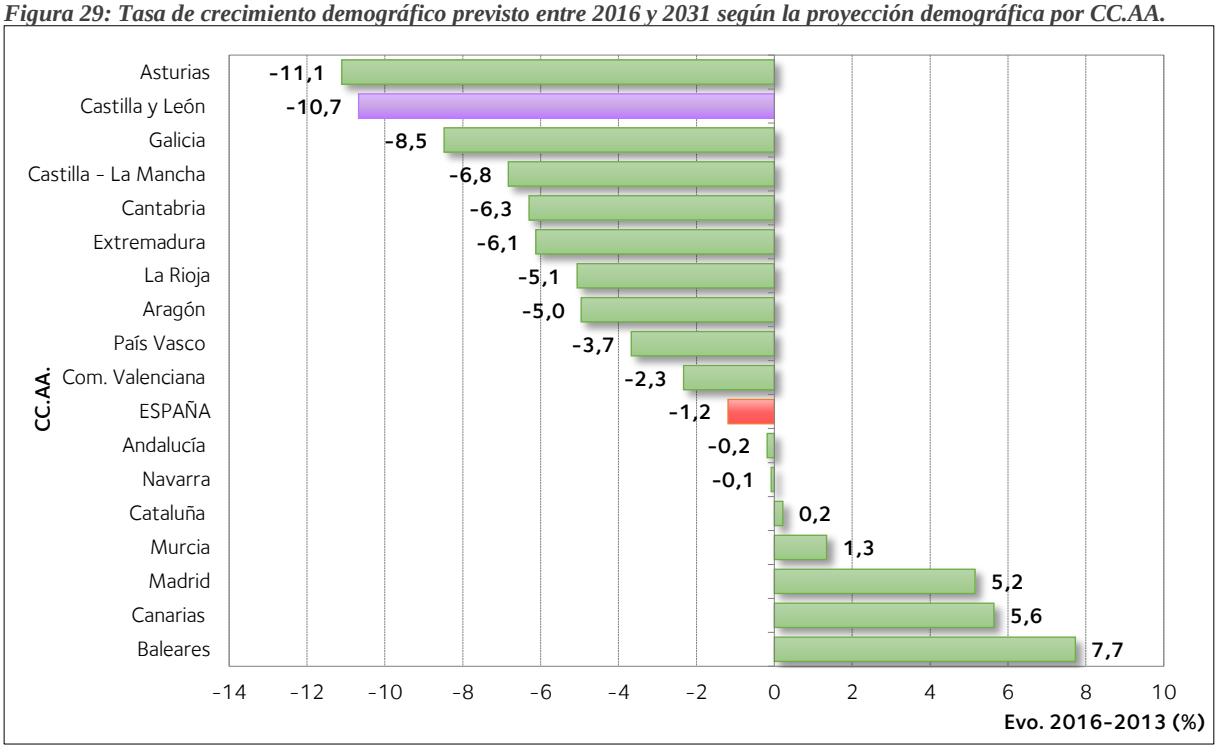
Figura 28: Saldo demográfico previsto en España por CC.AA. entre 2016 y 2031 según la proyección demográfica



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Proyecciones de Población, serie 2016-2031.

Lo que sí es característico en Castilla y León, y lo que la singulariza en el conjunto de las regiones españolas, es la intensidad de la pérdida de población, tanto en valores absolutos como si se evalúa en relación con la población autonómica. En el primer caso, en la figura 28 Castilla y León destaca como la comunidad en la que se espera una mayor caída de la población residente, pues el saldo de, aproximadamente, -262.000 habitantes únicamente tiene un correlato similar en cifras absolutas en Galicia (-230.000 habitantes), situándose muy por debajo comunidades como Aragón (-140.000 personas), Asturias o Comunidad Valenciana (ambas con una caída muy cercana a los -115.000 habitantes).

Figura 29: Tasa de crecimiento demográfico previsto entre 2016 y 2031 según la proyección demográfica por CC.AA.



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Proyecciones de Población, serie 2016-2031.

La figura adjunta muestra la evolución prevista en los próximos quince años en relación con la población autonómica y, en este caso, Castilla y León se sitúa como la segunda comunidad con una tendencia prevista más negativa. Las proyecciones prevén que Asturias pierda más de un 11,1% de su población hasta 2031, por efecto, fundamentalmente, de un saldo vegetativo muy negativo, mientras que Castilla y León refleja un descenso probable del -10,7%.

Para poner en contexto estos descensos, basta señalar que el promedio nacional, aunque refleja también una pérdida de población, apenas supera el -1,2%, y en regiones con tendencias demográficas también muy negativas como Galicia, Castilla – La Mancha o Aragón se esperan retrocesos bastante inferiores al de Castilla y León o Asturias (-8,5%, -6,8% y -5,0%, respectivamente).

Por último, el análisis de las proyecciones demográficas para las próximas décadas refleja que el proceso de despoblación regional previsto no es puntual, sino que afecta ubicuamente a todas las provincias castellanas y leonesas, tal y como recoge la tabla 2.

Así, se esperan saldos negativos en las nueve provincias, que oscilan, en función de su tamaño demográfico actual y de las estructuras de su población, entre los -10.426 habitantes de Soria y los -57.251 de León.

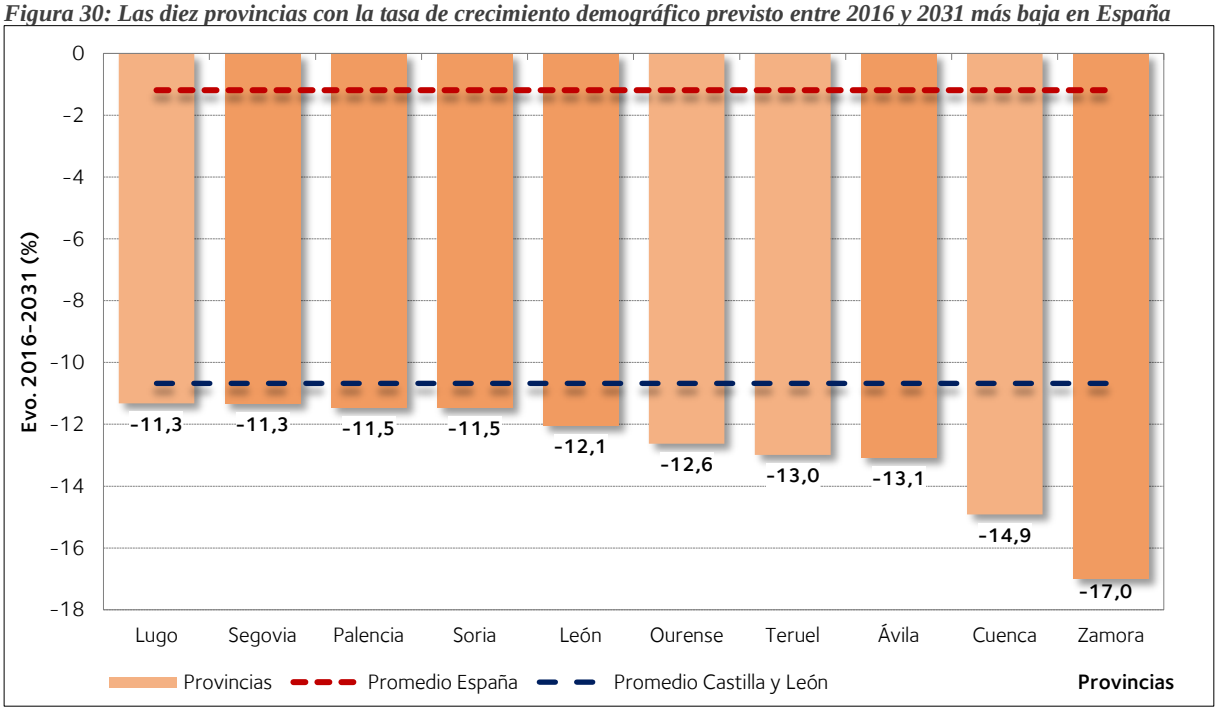
Tabla 2: Proyección de población de las provincias de Castilla y León (2016-2031)

Provincias	2016	2021	2026	2031	Dif. 2031-2016	Dif 31-16 (%)
Ávila	163.684	155.404	148.269	142.262	-21.422	-13,1
Burgos	360.263	348.271	336.358	325.059	-35.204	-9,8
León	475.053	455.132	435.732	417.802	-57.251	-12,1
Palencia	164.255	157.512	151.221	145.434	-18.821	-11,5
Salamanca	338.694	326.119	313.848	302.280	-36.414	-10,8
Segovia	156.281	149.542	143.565	138.558	-17.723	-11,3
Soria	90.872	86.992	83.492	80.446	-10.426	-11,5
Valladolid	524.489	515.604	503.828	490.490	-33.999	-6,5
Zamora	181.278	169.961	159.599	150.470	-30.808	-17,0
Castilla y León	2.454.869	2.364.537	2.275.912	2.192.801	-262.068	-10,7

Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Proyecciones de Población, serie 2016-2031.

La comparación con su población permite analizar de forma más fidedigna la intensidad de la despoblación en las provincias de la comunidad, pues permite obtener cifras más comparables. En este sentido, destaca, sin lugar a duda, la perspectiva tan negativa de la provincia de Zamora, pues los casi 30.000 habitantes que va a perder suponen una caída del -17% en apenas 15 años.

Figura 30: Las diez provincias con la tasa de crecimiento demográfico previsto entre 2016 y 2031 más baja en España



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Proyecciones de Población, serie 2016-2031.

Pérdidas por encima del 10% de la población inicial también se esperan en otras provincias de Castilla y León como Ávila (-13,1%), León (-12,1%), Soria (-11,5%), Palencia (-11,5%), Segovia (-11,3%) o Salamanca (-10,8%). Por el contrario, provincias como Valladolid o Burgos van a experimentar descensos menos acusados, pues se esperan retrocesos del -6,5% y del -9,8%, respectivamente, por su mejor comportamiento demográfico tanto en saldo vegetativo como en dinámica externa.

La figura 30 permite aseverar que, si el problema de la despoblación es muy grave en la actualidad en Castilla y León, la perspectiva futura para casi todo el territorio regional es también muy compleja. De las diez provincias en las que se espera una tendencia demográfica más regresiva, seis son castellanas y leonesas, destacando por su valor, como ya se indicó anteriormente, Zamora, por una caída superior en casi siete puntos a la media regional, y cerca de dieciséis del promedio español.

En definitiva, el estudio realizado, aunque se centra en las variables demográficas más básicas, permite comprobar la intensidad del fenómeno de la despoblación en la actualidad en Castilla y León, en la medida en que se suman en este territorio tanto una reducida población inicial -efecto de procesos de despoblación muy intensos en el siglo XX-, un crecimiento vegetativo cada vez más negativo, unos saldos migratorios también contrarios, por las salidas hacia otras comunidades autónomas y el escaso atractivo (en comparación con otras comunidades autónomas) para el asentamiento de la población inmigrante extranjera. Todo ello hace que Castilla y León esté perdiendo intensamente población desde 2011, y que, si no cambian las tendencias demográficas actualmente vigentes en el país, esta caída demográfica se va a mantener a un ritmo similar en los próximos quince años.

Ahora bien, hay que valorar el impacto que, este proceso de pérdida de población está teniendo en el territorio y, singularmente, la extensión del fenómeno de la despoblación en Castilla y León.

2.2.- La extensión de la despoblación: un mapa municipal marcado por la pérdida de habitantes en el territorio

Junto a la intensidad de la pérdida de población, el fenómeno de la despoblación se caracteriza, tanto en Castilla y León como en España, por su extensión territorial. Más allá de las condiciones de partida del poblamiento, la reducción del número de habitantes está afectando a casi todo el territorio, lo que supone, por un lado, un hecho diferencial frente a otros procesos de salida de población, como el éxodo rural, en el que una parte de la despoblación se dirigía a espacios urbanos próximos, y, por otro, que el análisis y la implementación de estrategias de lucha contra la despoblación se hacen mucho más complejas.

En cualquier caso, en Castilla y León hay que partir del hecho de que su territorio está escasamente poblado, de tal forma que el fenómeno de despoblación afecta a espacios en los que, de por sí, ya se cuenta con densidades de población muy bajas, y con una evidente escasez de municipios de dimensiones intermedias.

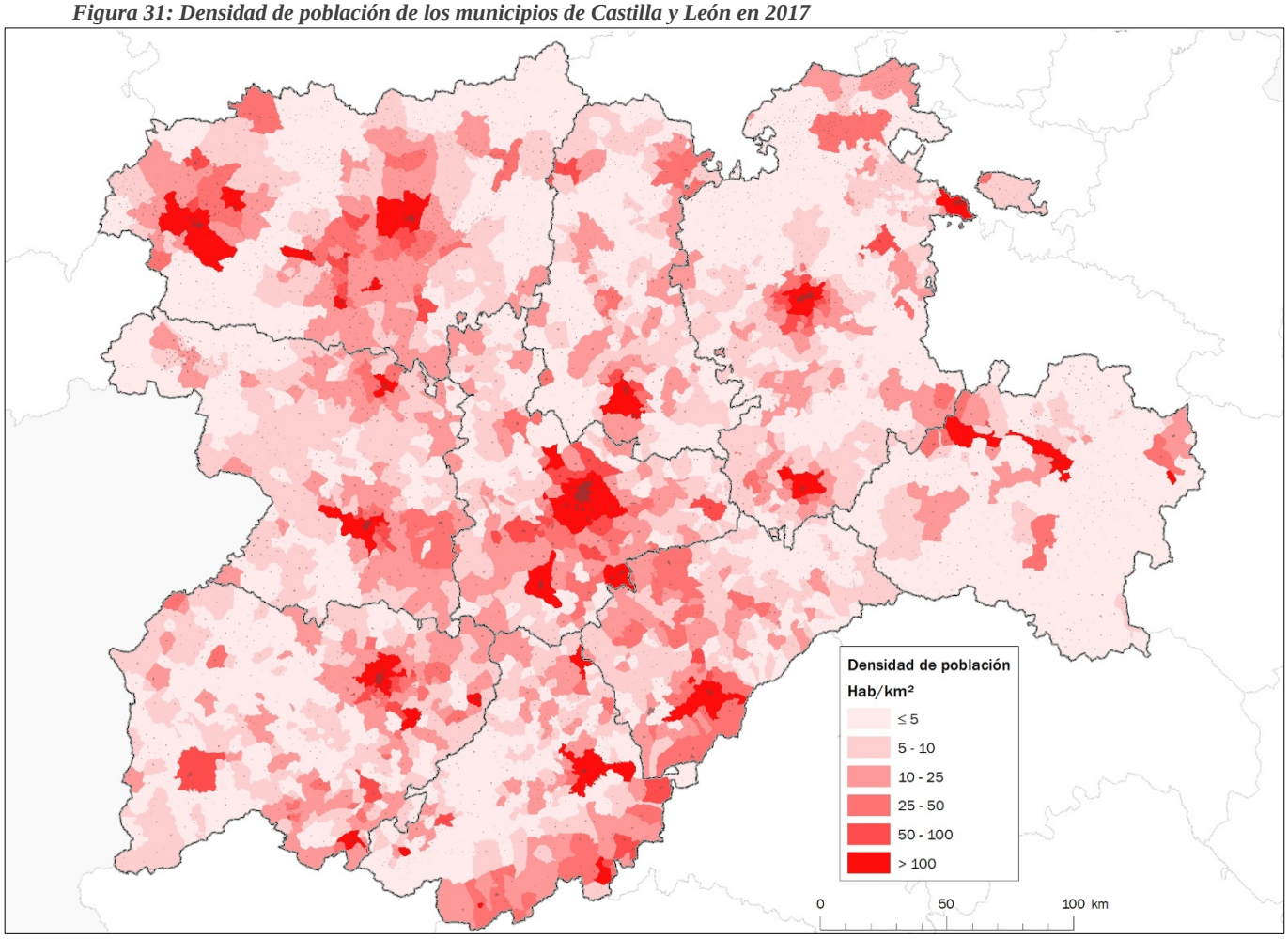
2.2.1.- Castilla y León: un territorio escasamente poblado y tendente a la despoblación

Si en 2017 la densidad de población de Castilla y León es de 25,8 habitantes por kilómetro cuadrado, uno de los valores más bajos no sólo de España sino del conjunto de la Unión Europea, esta cifra no es sino el resultado de un proceso histórico de pérdida de población desde mediados del siglo XX, pero partiendo, en cualquier caso, de valores ya de por sí bajos en el conjunto nacional. De hecho, esta cifra apenas difiere de la existente ya en 1900, cuando Castilla y León tenía una densidad de 24,4 hab/km², y es ligeramente inferior a la existente en 1960, cuando la región alcanzó un máximo en 30,2 hab/km².

La figura 31 plasma, precisamente, la baja densidad demográfica de Castilla y León en la actualidad. El mapa recoge la densidad de los 2.248 municipios de la región, y se aprecia la extensión de los umbrales con menor número de habitantes (menores de 5 y entre 5 y 10

hab/km²) en casi todas las provincias de Castilla y León. Incluso hay que señalar la especificidad del umbral de menores de 5 habitantes por kilómetro cuadrado, dado que sólo en algunas regiones del interior peninsular existe un número suficiente de municipios como para que sea considerado un nivel demográfico a considerar.

Figura 31: Densidad de población de los municipios de Castilla y León en 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2017.

Como se recoge en la tabla 3, los municipios con una densidad igual o inferior a los 5 hab/km² ya representan algo más del 40% del total, y un porcentaje similar de la superficie regional. Si a este umbral sumamos el de los territorios con una densidad entre 5 y 10 hab/km², que, en términos de análisis demográfico, también han de ser considerados como espacios despoblados, en Castilla y León algo más de dos de cada tres municipios no alcanzan el umbral de los 10 hab/km². Los 1.561 municipios concentran un porcentaje de superficie regional, de casi el 70% de la comunidad.

Tabla 3: Distribución de los municipios de Castilla y León según umbrales de densidad (2001-2017)

Umbrales de densidad	2017						2001					
	Nº municipios	%	Población	%	Área	%	Nº municipios	%	Población	%	Área	%
≤ 5	933	41,5	119.777	4,9	41.107,2	43,8	619	27,5	94.185	3,8	29.364,6	31,3
5 - 10	628	27,9	167.530	6,9	23.997,3	25,6	745	33,1	217.747	8,8	29.820,0	31,8
10 - 25	450	20,0	271.939	11,2	17.606,8	18,8	621	27,6	356.167	14,4	22.600,2	24,1
25 - 50	124	5,5	202.956	8,4	5.923,8	6,3	166	7,4	234.854	9,5	7.037,1	7,5
50 - 100	49	2,2	126.331	5,2	1.836,1	2,0	47	2,1	131.525	5,3	1.998,1	2,1
> 100	64	2,8	1.537.268	63,4	3.401,9	3,6	50	2,2	1.444.947	58,3	3.053,0	3,3
Castilla y León	2.248	97,2	2.425.801	36,6	93.873,0	100,0	2.248	100,0	2.479.425	41,7	93.873,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2001 y 2017.

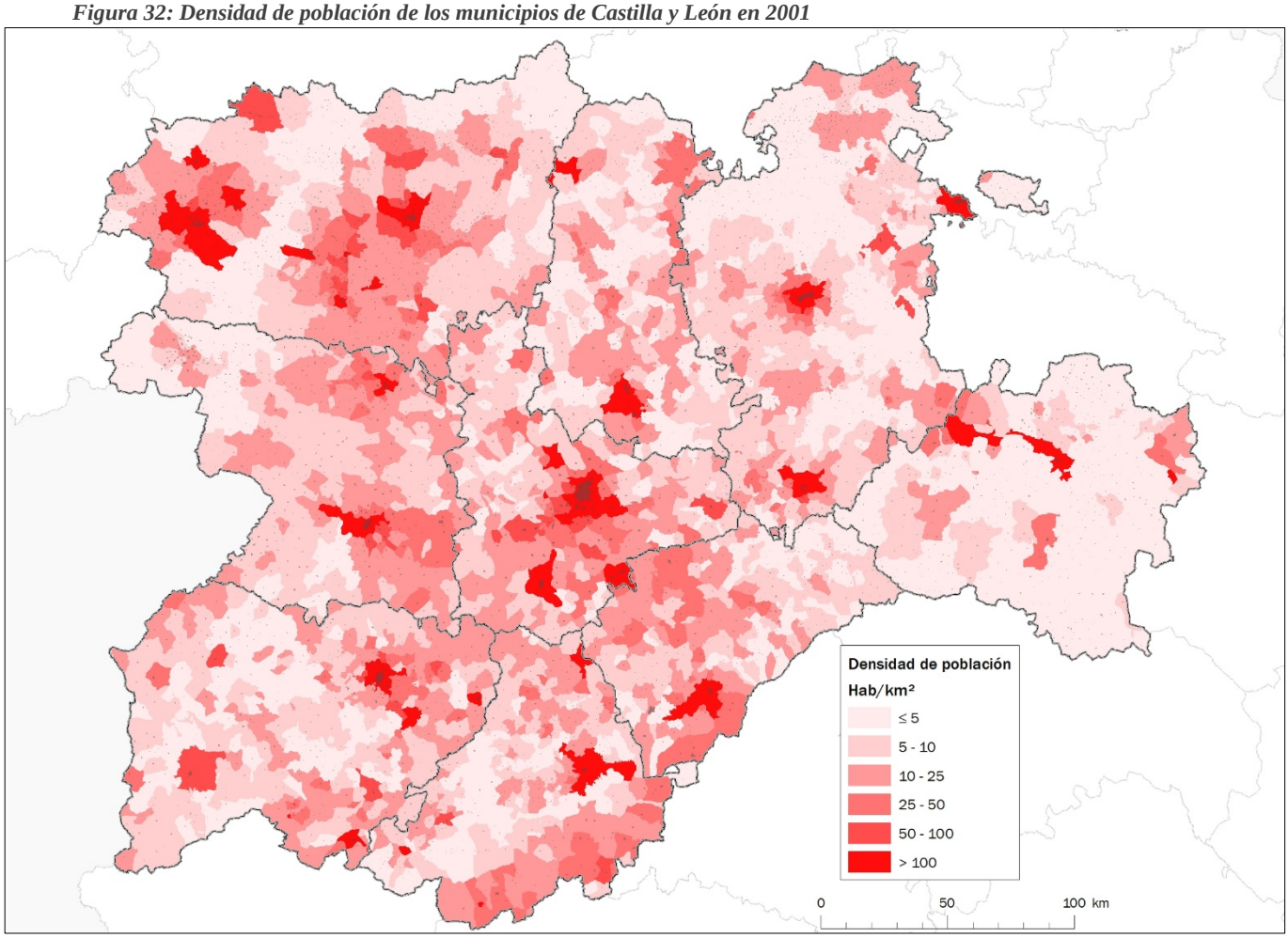
No obstante, frente a estos porcentajes tan elevados, en estos municipios residen únicamente 287.307 habitantes, es decir, el 11,8% de la población regional. Para tener una visión global del fenómeno de la despoblación basta señalar que el tamaño demográfico medio de estos municipios es de apenas 180 habitantes, y la densidad no llega a 4,5 hab/km².

El mapa de densidad de población de 2017 también permite comprobar el escaso número de municipios con densidades superiores a los 100 habitantes por kilómetro cuadrado. Aun cuando el umbral superior utilizado es relativamente bajo (las áreas urbanas cuentan con densidades por encima de los 1.000 hab/km²), apenas 64 municipios alcanzan dicho umbral, es decir, el 2,8% de los términos existentes en la comunidad. Y, superficialmente, se aprecia la concentración de la población en Castilla y León, puesto que estos municipios suponen solo el 3,6% de la superficie regional, mientras concentran a cerca de dos tercios de la población. Como se ha señalado para los municipios menos poblados, el tamaño medio de los términos más densamente poblados se sitúa por encima de los 20.000 habitantes, y la densidad en promedio es de 450 hab/km².

Los niveles de densidad intermedios, entre 10 y 100 hab/km², tienen, en cualquier caso, un valor muy importante en la funcionalidad territorial, como se señalará posteriormente, pues en estos umbrales se localizan los núcleos de población en los que se van concentrando los servicios del medio rural, a modo de bisagra entre los municipios más pequeños y las áreas urbanas y periurbanas más densas. No obstante, como se puede comprobar en la comparación de las

figuras 31 y 32, son municipios en los que se aprecia una indudable caída en cuanto al número de ellos y al peso demográfico que tienen en el conjunto regional. En la actualidad hay 623 municipios en este umbral, lo que supone algo más de una cuarta parte del total, y concentran un porcentaje similar de la población regional (unos 600.000 habitantes en 2017) e, incluso, de su superficie (el 27% de la extensión de Castilla y León).

Figura 32: Densidad de población de los municipios de Castilla y León en 2001

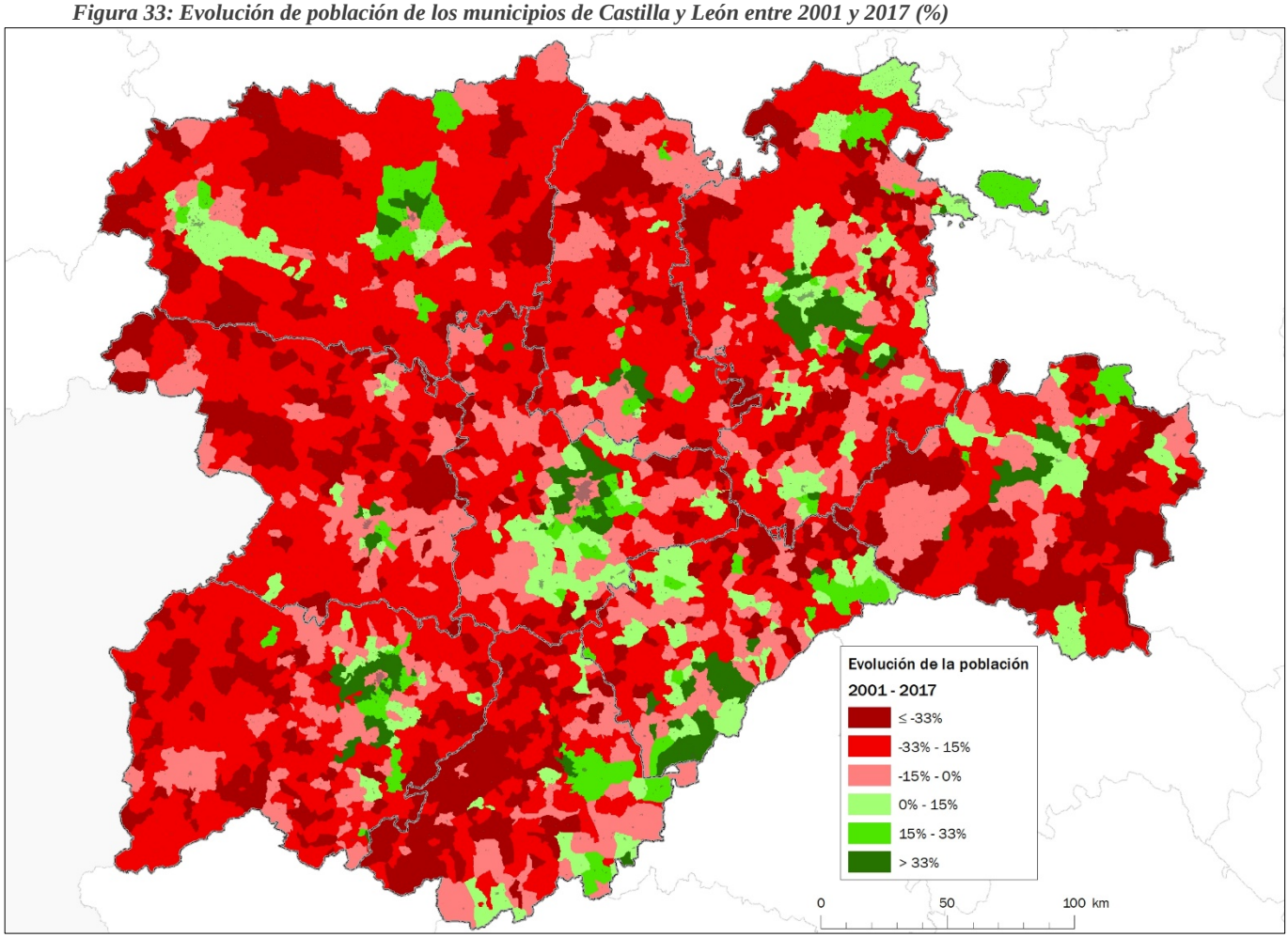


Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2001.

Si se comparan los datos de 2017 con los de 2001, tal y como se muestran en la tabla 3, puede apreciarse precisamente que, en estos umbrales de densidad, la caída demográfica ha sido severa. En 2001, los municipios con densidades entre 10 y 100 hab/km² eran el 37% del total, y agrupaban una población superior a los 720.000 habitantes (algo menos del 30% de los efectivos de la región). Por tanto, es evidente la pérdida de peso en Castilla y León de estos municipios que, en términos de densidad, podemos considerar como intermedios, y, tal y como

se comprueba en la tabla y las figuras adjuntas, esta pérdida de peso de estos umbrales no se deben a que hayan incrementado su dimensión demográfica y hayan alcanzado un estatus demográfico superior sino, básicamente ,a la caída de la población y la incorporación de numerosos municipios a los umbrales más bajos en términos de densidad demográfica. Basta señalar que, en 2001, había casi 200 municipios menos con una densidad igual o inferior a los 10 hab/km², cifra que ha engrosado completamente el umbral inferior en 2017. Y dentro de este umbral global, se ha producido también un trasvase desde el umbral de 5-10 hab/km² al de menos de 5 hab/km². Así, entre 2001 y 2017 los municipios en este rango de densidad han pasado de 619 a 933, y la extensión que ocupan de 29.300 km² a 41.107 km², esto es, del 31% al 43% de la superficie regional.

Figura 33: Evolución de población de los municipios de Castilla y León entre 2001 y 2017 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2001 y 2017.

El incremento del número de municipios y de la superficie que ocupan los que cuentan con menos de 5 habitantes por kilómetro cuadrado es el resultado, lógicamente, de la caída de la población en la mayor parte de los municipios castellanos y leoneses y, particularmente, de los más pequeños. Y es que, como muestra la figura 33, a lo largo del siglo XXI la mayor parte de los municipios han perdido una parte sustancial de su población, siendo minoritarios los que han aumentado su población en el mismo periodo.

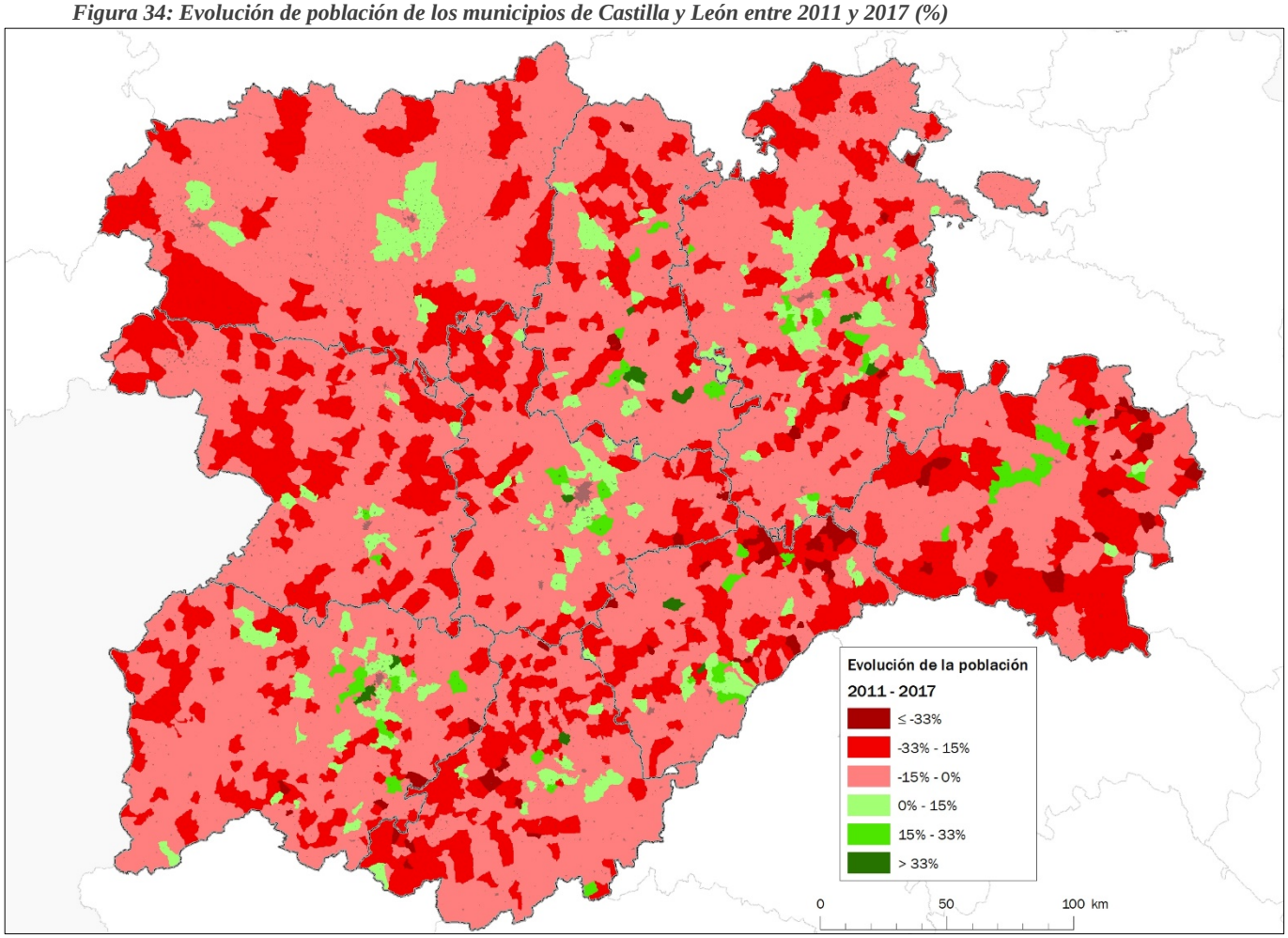
El mapa presentado muestra que el fenómeno de la despoblación es casi ubicuo en Castilla y León, cualquiera que sea la variable de diferenciación que utilicemos. Tanto si nos referimos a provincias, como si lo hacemos en función del tamaño de los municipios, o, incluso, en relación con su funcionalidad en el modelo de poblamiento castellano y leonés, la mayor parte de los municipios muestran una evolución demográfica negativa desde 2001, incluso considerando que algunos de ellos crecieron de forma importante en la primera década. De los 2.248 municipios de la comunidad autónoma, 1.943, es decir, el 86% del total, sufrió una reducción en el número de habitantes, mientras apenas 305 mantuvieron o incrementaron su población.

Pero, además de la extensión, destaca la intensidad de la pérdida en algunos municipios puesto que, si para el conjunto de Castilla y León entre 2001 y 2017 la población ha caído en un 2,2%, en 561, una cuarta parte de los municipios de la región, el retroceso fue superior al 33%, es decir, perdieron en menos de dos décadas uno de cada tres de sus habitantes. Junto a este nivel superior, en más de 1.000 municipios la pérdida de población si situó entre el 15% y el 33%, de tal forma que, en conjunto, el 70% de los términos ha caído más de dicho 15% en lo que va de siglo.

Los municipios con una dinámica positiva son, por tanto, minoritarios en la región y, como puede comprobarse en la figura 33, se sitúan de forma muy localizada en el territorio. Aunque ya se analizará posteriormente con más detenimiento, resulta evidente que los aumentos demográficos se corresponden, básicamente, con los ámbitos periurbanos de las ciudades

castellanas y leonesas, junto a otras zonas que han aumentado su población por influencia externa, como en el norte de Burgos, y, sobre todo, en el entorno del sistema Central, en las provincias de Segovia y Ávila. Frente a los más de 500 municipios que pierden un tercio de su población, únicamente 103, el 4,5%, ganan habitantes en una proporción semejante. Y si el análisis se refiere a los que crecen por encima de un 15%, apenas 174 municipios, el 7,7%, cumplen dicho criterio.

Figura 34: Evolución de población de los municipios de Castilla y León entre 2011 y 2017 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2011 y 2017.

Si el análisis se centra en el último periodo intercensal, desde 2011 hasta la actualidad la dinámica demográfica, que, como se ha señalado, se caracteriza por una intensificación en la pérdida de población en Castilla y León, ha extendido el fenómeno de la despoblación a un número aún mayor de municipios. De hecho, entre 2011 y 2017 ya son 2.031 términos los que muestran una dinámica negativa, es decir, el 90% de los existentes.

Teniendo en cuenta el escaso periodo analizado, apenas seis años, las pérdidas acumuladas son bastante inferiores a las del mapa anterior, aunque llama la atención que 57 municipios, la mayoría con menos de 100 habitantes, hayan reducido su población, en este lapso temporal, más de un 33%. Si se establece el umbral del saldo negativo en el -15%, el número de municipios que pierden una cifra similar asciende hasta los 733, es decir, casi un tercio de los existentes en Castilla y León.

Por contraposición a esta dinámica negativa, las ganancias son muy restringidas en un análisis espacial, de forma que sólo 217 aumentan su población desde 2011, aún más limitados a los ámbitos periurbanos y sus áreas de influencia próxima, puesto que ya no se aprecian tendencias positivas en áreas como el norte de Burgos o las sierras abulenses y segovianas. Más aún, sólo diez municipios crecen más de un 33%, destacando, por el aumento en términos absolutos, Arroyo de la Encomienda, en el periurbano de Valladolid, pues crece casi 5.000 habitantes desde 2011.

Por tanto, resulta evidente que el fenómeno de la despoblación tiene una impronta territorial muy marcada, reflejada en una densidad de población cada vez más limitada y unas pérdidas de población generalizadas en casi todos los municipios, con ritmos muy negativos en los municipios más pequeños. No obstante, este análisis general ha de profundizarse introduciendo otras variables territoriales que permitan distinguir tendencias demográficas diferentes en el contexto ya planteado.

2.3.2.- La escasa influencia de la diferenciación provincial en el fenómeno de la despoblación

Resulta imprescindible buscar lógicas espaciales en la despoblación si se pretenden plantear medidas específicas que hagan frente a este fenómeno. Sin embargo, tal es la intensidad y la extensión de dicha despoblación que resulta muy complejo buscar diferencias en ambas

variables en el caso de Castilla y León. Así, por ejemplo, si se realiza un análisis somero de la pérdida de población en las últimas décadas a escala provincial, podemos comprobar como apenas hay diferencias significativas en los valores obtenidos.

Tabla 4: Distribución y evolución de la población de Castilla y León por provincias (2001-2017)

PROVINCIA	Nº municipios	Población			Evolución		Densidad (hab/km²)	
		2001	2011	2017	2001 - 2017	2011 - 2017	2001	2017
Avila	248	163.885	172.704	160.700	-3.185	-12.004	20,4	20,0
Burgos	371	349.810	375.657	358.171	8.361	-17.486	25,0	25,6
León	211	499.517	497.799	468.316	-31.201	-29.483	32,1	30,1
Palencia	191	177.345	171.668	163.390	-13.955	-8.278	22,0	20,3
Salamanca	362	350.209	352.986	333.603	-16.606	-19.383	28,3	27,0
Segovia	209	147.028	164.169	154.184	7.156	-9.985	21,5	22,5
Soria	183	91.314	95.223	88.903	-2.411	-6.320	8,9	8,6
Valladolid	225	497.961	534.874	521.130	23.169	-13.744	61,4	64,3
Zamora	248	202.356	193.383	177.404	-24.952	-15.979	19,1	16,8
Castilla y León	2.248	2.479.425	2.558.463	2.425.801	-53.624	-132.662	26,4	25,8

Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2001, 2011 y 2017.

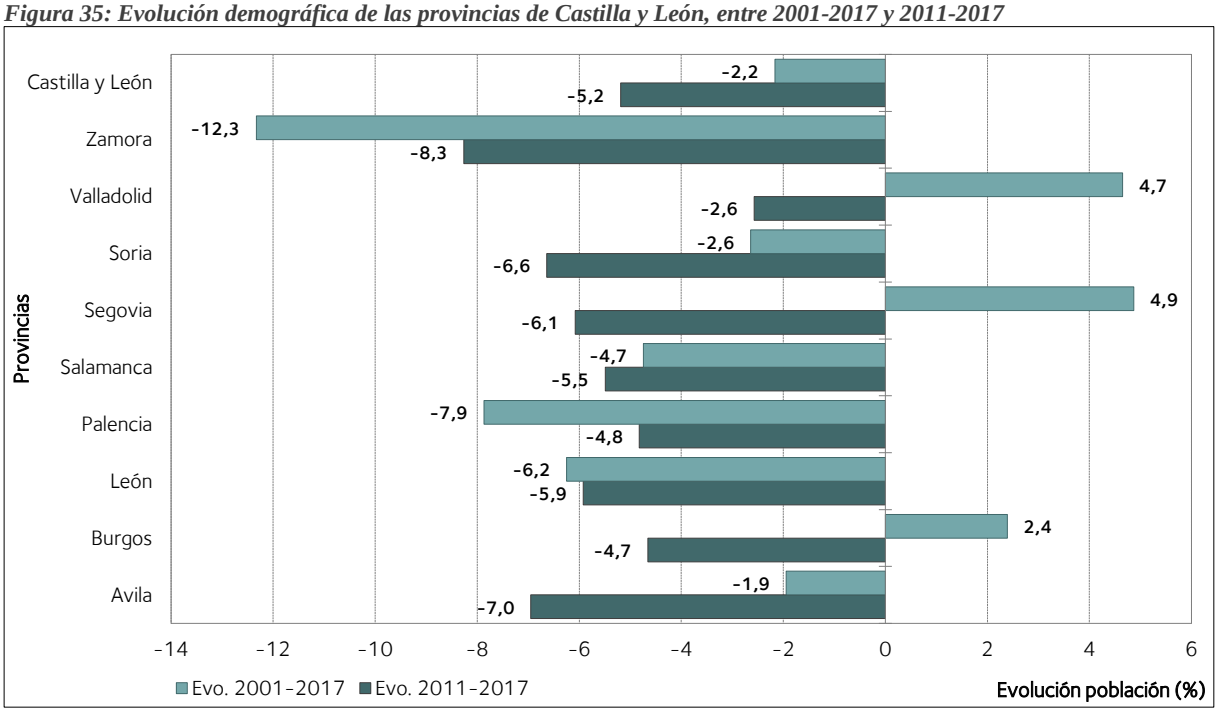
La tabla 4 recoge, junto a los datos básicos del número de municipios y la población en 2001, 2011 y 2017, la evolución relativa de la población en los dos periodos que vienen distinguiéndose en este capítulo (2001- 2017 y 2011 – 2017), así como las densidades de población provinciales en 2001 y 2017.

Pues bien, a lo largo del siglo XXI, seis de las nueve provincias castellanas y leonesas han perdido población, con valores que oscilan desde los -2.411 de Soria o los -3.185 de Ávila, hasta los -24.952 de Zamora o, como saldo más negativo en valores absolutos, los -31.201 habitantes de León. Tres de las provincias cuentan con saldos aún positivos, como son Segovia (+ 7.156), Burgos (+8.361) y Valladolid (+23.169). Lógicamente, como se señalará a continuación, estas cifras absolutas tienen una relación directa con la dimensión demográfica de la provincia, pero marcan la existencia de dinámicas más positivas o regresivas.

Si se relacionan los saldos demográficos con la población provincial, tal y como se recoge en la figura 35, se puede comprobar que, en este caso, Zamora destaca como la provincia con una tendencia más negativa desde 2001, puesto que hasta 2017 ha perdido el 12,3% de su población. Porcentajes también elevados, aunque significativamente inferiores al registrado en Zamora,

pueden observarse en Palencia (-7,9%), León (-6,2%) y Salamanca (-4,7%), mientras las provincias con saldos positivos crecen entre un 2,4%, en el caso de Burgos, y un 4,9%, en Segovia.

Figura 35: Evolución demográfica de las provincias de Castilla y León, entre 2001-2017 y 2011-2017



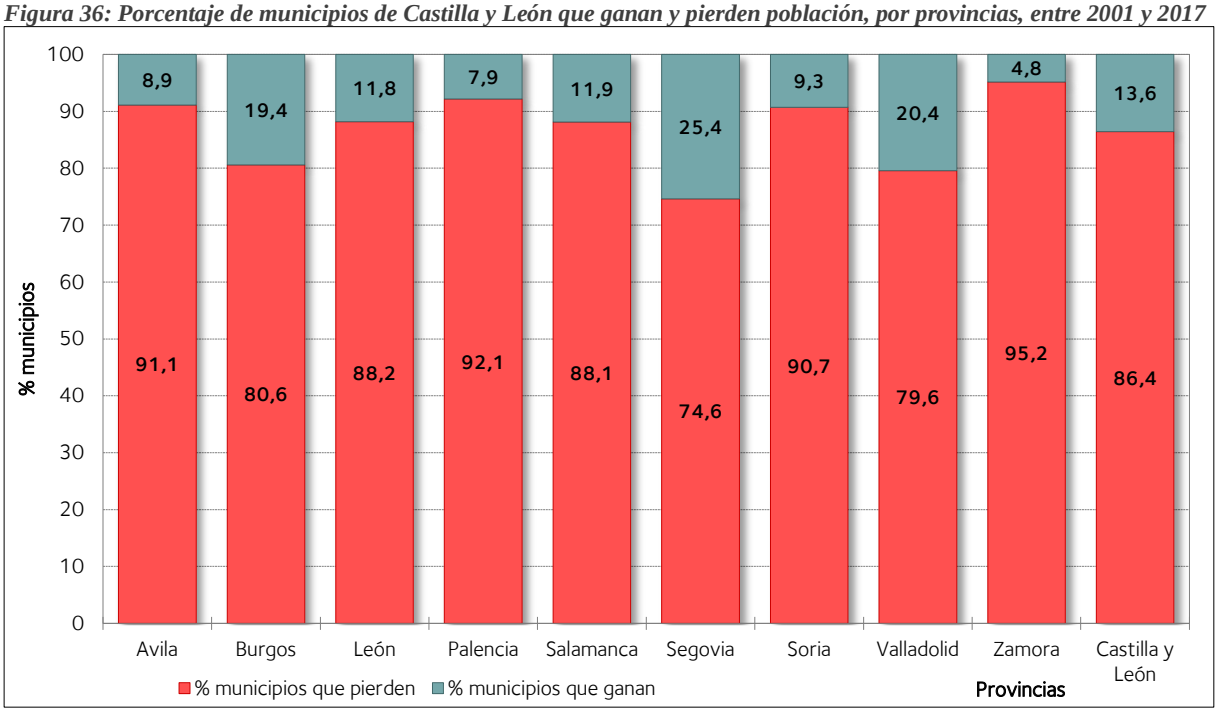
Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2001, 2011 y 2017.

No obstante, los valores provinciales encubren, en su valor promedio, las diferencias existentes entre los distintos municipios, y el mayor peso de las ciudades y de sus alfoces -más dinámicos desde un punto de vista demográfico- hace que tiendan a matizar la intensidad de la despoblación. Así, si en lugar de analizar las cifras provinciales nos centramos en la extensión del fenómeno de la población, es decir, cuántos municipios pierden población en cada provincia, se puede comprobar que la despoblación es un fenómeno muy generalizado, incluso en el caso de las provincias que cuentan con saldos positivos.

Así, si para el conjunto regional el 86% de los municipios perdieron población entre 2001 y 2017, este porcentaje, a escala provincial, oscila entre el 74,6% de los municipios segovianos y el 95,2% de los zamoranos. En provincias como Ávila, Palencia o Soria, más del 90% de los municipios han perdido y están perdiendo población. De ahí que, como señalamos, parece claro que no hay una diferenciación significativa entre las provincias en la despoblación, de tal forma

que la mayor parte de los municipios pierden población, y es la dinámica más o menos positiva de las ciudades y sus ámbitos periurbanos los que definen, para el periodo 2001 – 2017, los saldos más o menos negativos.

Figura 36: Porcentaje de municipios de Castilla y León que ganan y pierden población, por provincias, entre 2001 y 2017



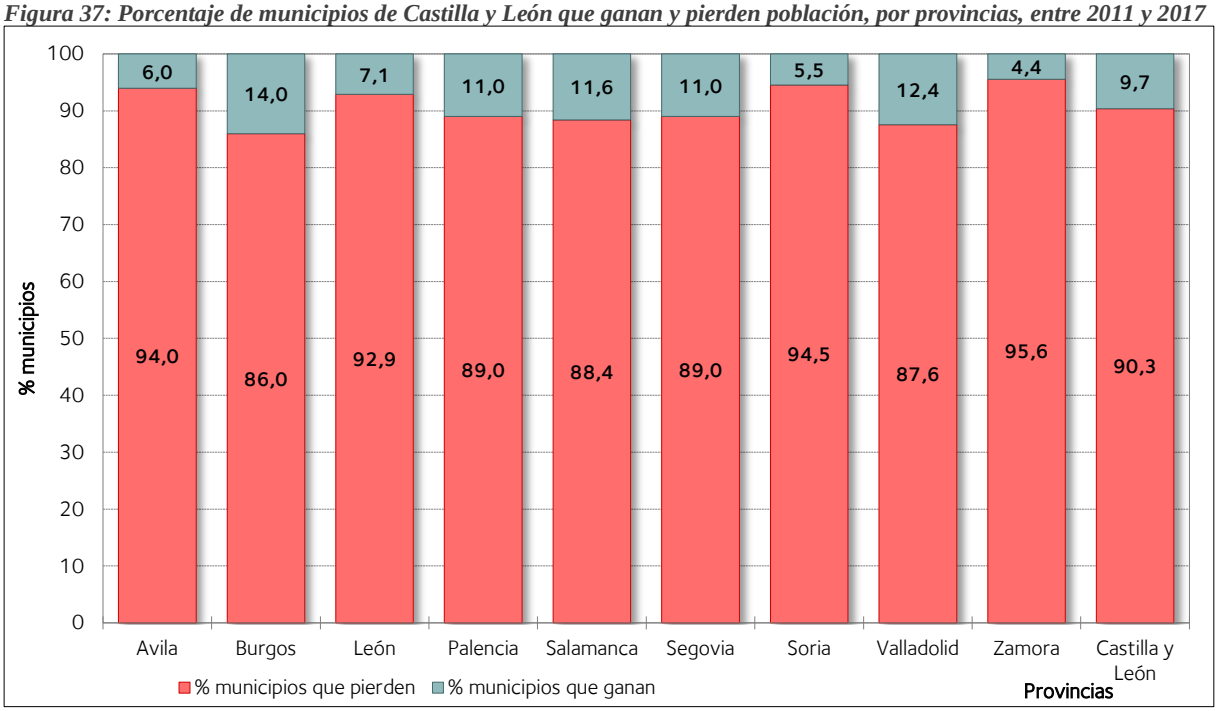
Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2001 y 2017.

Si el análisis se centra en un periodo más reciente, de 2011 a 2017, la extensión de la despoblación es aún mayor, de tal forma que, en este caso, todas las provincias muestran saldos demográficos negativos (figura 35), que van desde los -2,6% de Valladolid hasta los -8,3% de Zamora que, también este periodo, es la provincia que tiene una dinámica de la población más regresiva. También llama la atención el empeoramiento de dos provincias que ya han sufrido el proceso de despoblación en décadas anteriores, aunque su dinámica desde 2001 había sido relativamente mejor, como es el caso de Ávila (que pasa de un -1,9% entre 2001 y 2017, a un -7,0% entre 2011 y 2017), o Soria, que evoluciona, en esos mismos periodos, de un -2,6% a un -6,6%.

En cuanto a la extensión de la despoblación, la figura 37 demuestra el creciente peso de este fenómeno en Castilla y León, en la medida en que aumenta en todas las provincias el número de municipios en los que se pierde población desde 2011. Partiendo del reducido tamaño

demográfico ya señalado, más del 90% de los municipios van a perder población en los próximos años, y este porcentaje es aún más elevado en provincias como León (-93%), Soria (-94,5%), Ávila (-94%) o Zamora (-95,6%). En provincias más favorecidas por la existencia de espacios periurbanos consolidados y dinámicos, como Valladolid o Segovia, también aumenta el número de municipios que pierden efectivos, de tal forma que, como muestra la figura 34, los términos que crecen se corresponden con algunos alfoces o con núcleos con dinámicas demográficas recientes positivas.

Figura 37: Porcentaje de municipios de Castilla y León que ganan y pierden población, por provincias, entre 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2011 y 2017.

En definitiva, la despoblación es un fenómeno tan extenso que, aunque puede haber algunas diferencias entre las provincias de Castilla y León, puede señalarse su carácter generalizado, y más aún si el periodo de análisis se centra en los últimos años, cuando prácticamente no hay diferencias entre las provincias.

Las variaciones que nos encontramos, en todo caso, tienen más relación, como veremos, con el tamaño demográfico de los municipios castellanos y leoneses, de tal forma que, si se emplea esta variable en el análisis, los resultados obtenidos sí permiten conclusiones más específicas sobre el fenómeno de la despoblación en esta región.

2.3.3.- La importancia de la variable demográfica en la extensión del fenómeno de la despoblación en Castilla y León

Si la despoblación es un fenómeno generalizado en el territorio, el análisis realizado viene a demostrar que ello es debido, en buena medida, a su dependencia del modelo de poblamiento y a su estructura administrativa. Es decir, así como la diferenciación provincial apenas tiene una relación directa con la intensidad de la despoblación, no se puede decir lo mismo de la densidad de población, tal y como se señaló al inicio de este capítulo, o del tamaño demográfico de los municipios de Castilla y León.

Como puede apreciarse en la tabla 5, la estructura demográfica de Castilla y León se sostiene sobre un muy amplio conjunto de municipios con una población muy reducida, de tal forma que, de los 2.248 términos existentes, 1.996, el 88,8%, tienen 1.000 o menos personas. Para entender el reducido tamaño de los municipios en Castilla y León, basta señalar que, en el conjunto nacional, los 4.975 municipios situados en ese umbral representan el 64% del total municipal en España. Y, por otro lado, hay que señalar que cuatro de cada diez municipios con menos de 1.000 habitantes están en Castilla y León.

Tabla 5: Distribución y evolución demográfica de Castilla y León por umbrales de población municipal (2001-2017)

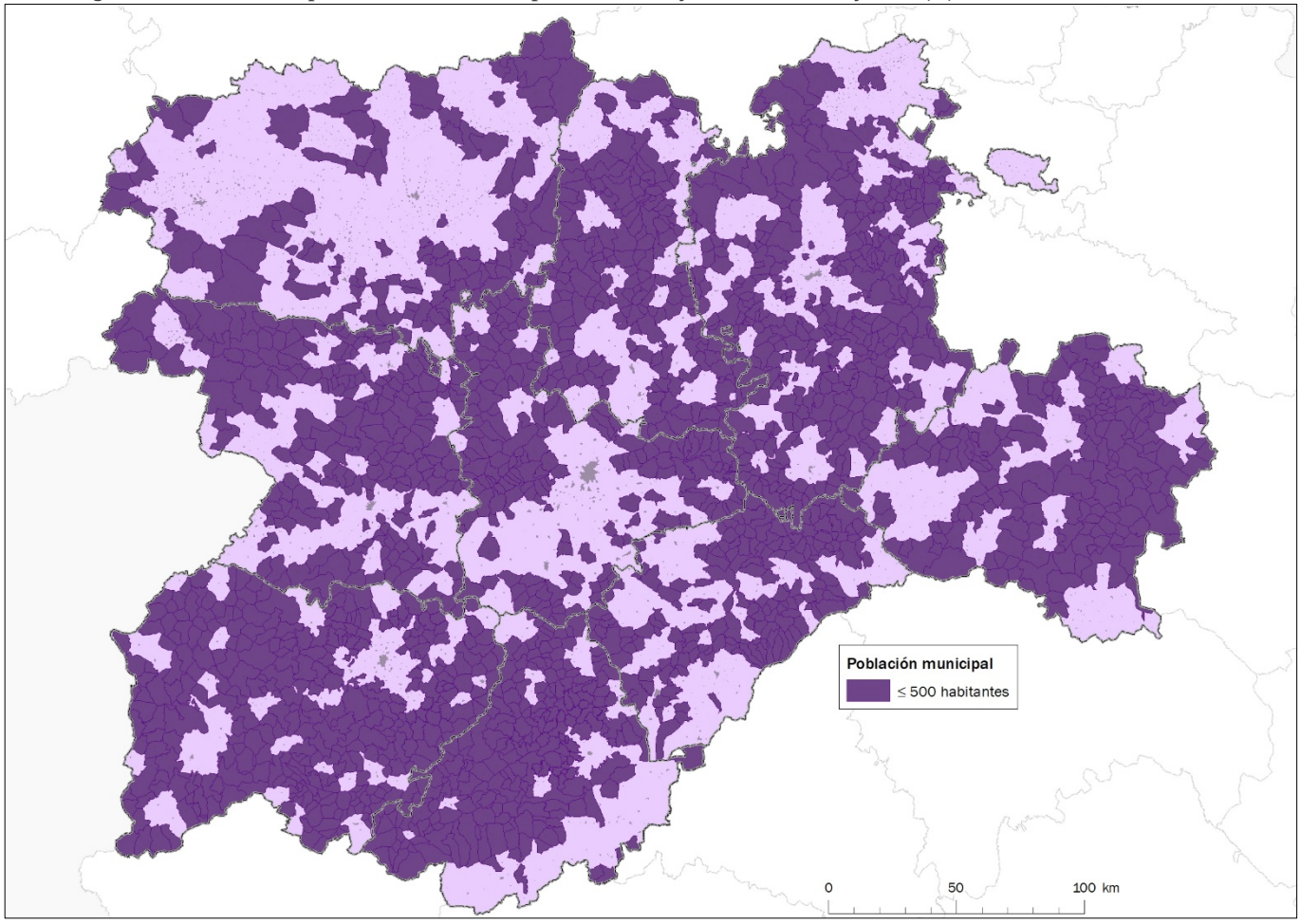
Umbral de población	Municipios		2001		2011		2017		Densidad (hab/km²)	
	Número	%	Población	%	Población	%	Población	%	2001	2017
≤ 100	679	30,2	57.670	2,3	47.150	1,8	39.620	1,6	4,0	2,7
101 - 500	1.103	49,1	336.314	13,6	292.492	11,4	258.201	10,6	7,7	5,9
501 - 1.000	214	9,5	172.372	7,0	163.819	6,4	149.061	6,1	12,6	10,9
1.001 - 2.000	126	5,6	180.476	7,3	183.962	7,2	172.597	7,1	17,9	17,1
2.001 - 5.000	67	3,0	183.078	7,4	211.203	8,3	203.662	8,4	31,0	34,5
5.001 - 10.000	36	1,6	200.995	8,1	245.932	9,6	240.557	9,9	56,9	68,1
10.001 - 20.000	8	0,4	93.596	3,8	117.539	4,6	118.521	4,9	198,1	250,8
> 20.000	15	0,7	1.254.924	50,6	1.296.366	50,7	1.243.582	51,3	611,5	606,0
Castilla y León	2.248	100,0	2.479.425	100,0	2.558.463	100,0	2.425.801	100,0	26,4	25,8

Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2001, 2011 y 2017.

Si el umbral de análisis se reduce hasta los 500 habitantes, que son, en todo caso, municipios muy pequeños en términos demográficos, destaca aún más su peso en Castilla y León, en la medida en que los 1.782 municipios existentes suponen casi el 80% de los términos, y

concentran apenas el 12% de la población. Además, la comparación entre las cifras expuestas viene a señalar el escaso peso de los municipios entre 500 y 1.000 habitantes, apenas 214 en la actualidad, un umbral muy importante por la capacidad de generar actividad económica y sostener servicios muy básicos en el medio rural (comercio, consultorio…), y que, sin embargo, han perdido buena parte de su peso en las últimas décadas. Reduciendo el umbral hasta este nivel, se aprecia mejor el peso de Castilla y León en el poblamiento de menores dimensiones en España, puesto que en el país hay 3.974 con 500 o menos habitantes, y de ellos, el 45% está en esta región.

Figura 38: Evolución de población de los municipios de Castilla y León entre 2011 y 2017 (%)

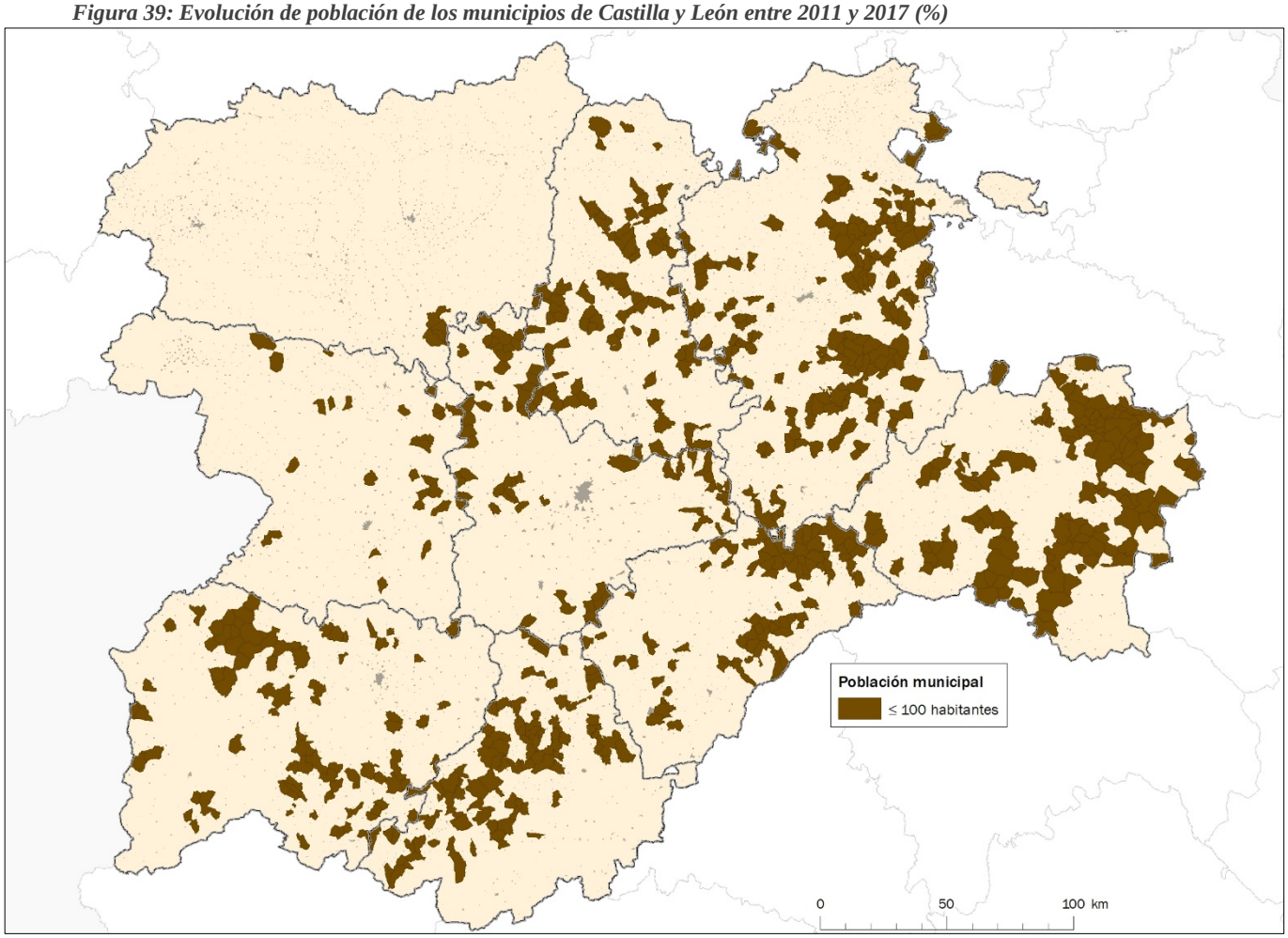


Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2011 y 2017.

Pero el tamaño tan reducido de los municipios castellanos y leoneses ha hecho necesario analizar un umbral de población aún inferior, como es el de los que cuentan con 100 o menos personas. En este caso, en Castilla y León hay 679 municipios en este nivel, lo que supone un

30% de los existentes en la región, aun cuando concentran únicamente el 1,6% de la población. Y, si se analiza el peso de estos municipios en el conjunto nacional, hay que destacar que en España hay en 2017 1.323 términos con 100 o menos habitantes, lo que significa que más de la mitad de ellos se localizan en Castilla y León.

Figura 39: Evolución de población de los municipios de Castilla y León entre 2011 y 2017 (%)

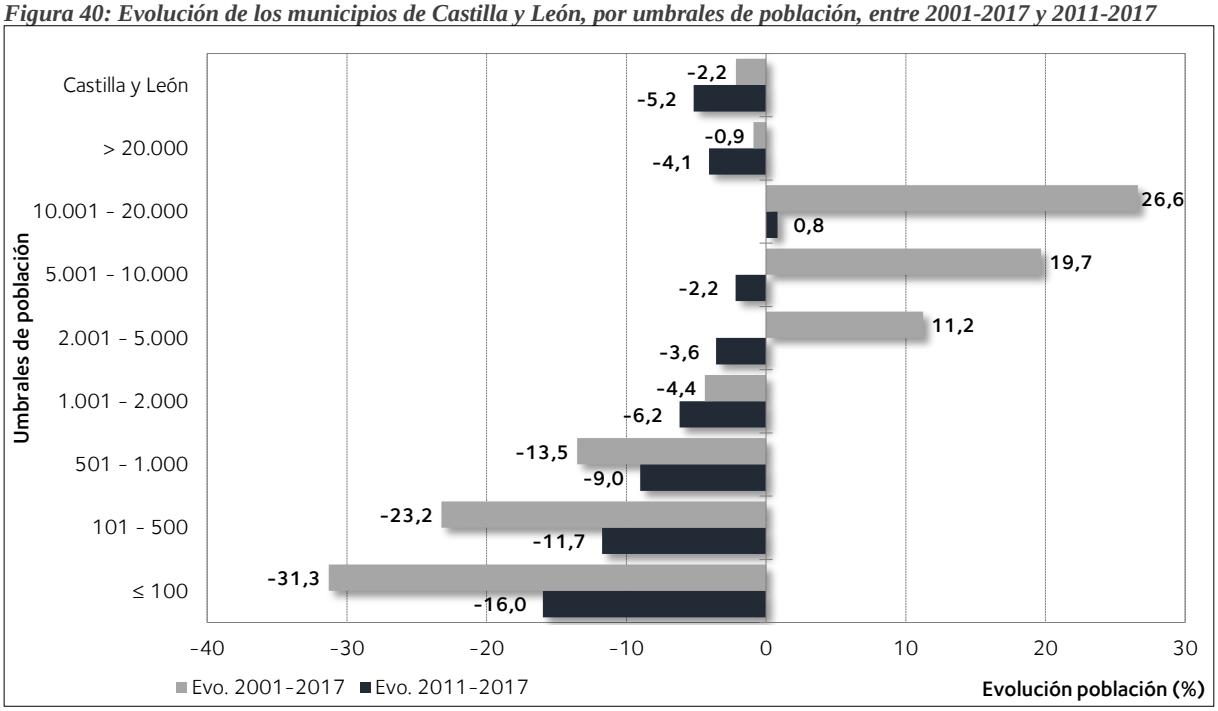


Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2011 y 2017.

Pues bien, si se analizan los datos de población a lo largo del siglo XXI, puede comprobarse que, cuanto menor es la dimensión demográfica de los municipios, mayor es la pérdida que han sufrido en valores relativos. Así, los 679 municipios que cuentan en la actualidad con menos de 100 habitantes han pasado de 57.670 habitantes en 2001 a 39.620 en 2017. Es decir, tal y como se recoge en la figura 38, estos municipios han perdido más de un 30% de su ya menguada población, un porcentaje muy superior a los existentes en otros umbrales de población. De igual forma, se ha reducido su peso en el conjunto regional del 2,3% al 1,6% en este periodo.

La figura también permite comprobar cómo otros niveles de pequeños municipios, ya sea entre 100 y 500, o entre 500 y 1.000 habitantes, también han sufrido pérdidas demográficas muy superiores a la media regional. Así, los que se sitúan en el primero de estos niveles retroceden entre 2001 y 2017 algo más del 23%, al pasar de 336.000 a 292.000 personas. Es decir, en este periodo pierden casi uno de cada cuatro habitantes, mientras su peso en el conjunto regional desciende del 13,6% al 10,6%. En cuanto a los municipios con una población entre 500 y 1.000 habitantes, también sufren un descenso significativo, cercano al -13,5%, reduciéndose su población en cerca de 23.000 personas entre 2001 y 2017.

Figura 40: Evolución de los municipios de Castilla y León, por umbrales de población, entre 2001-2017 y 2011-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2001, 2011 y 2017.

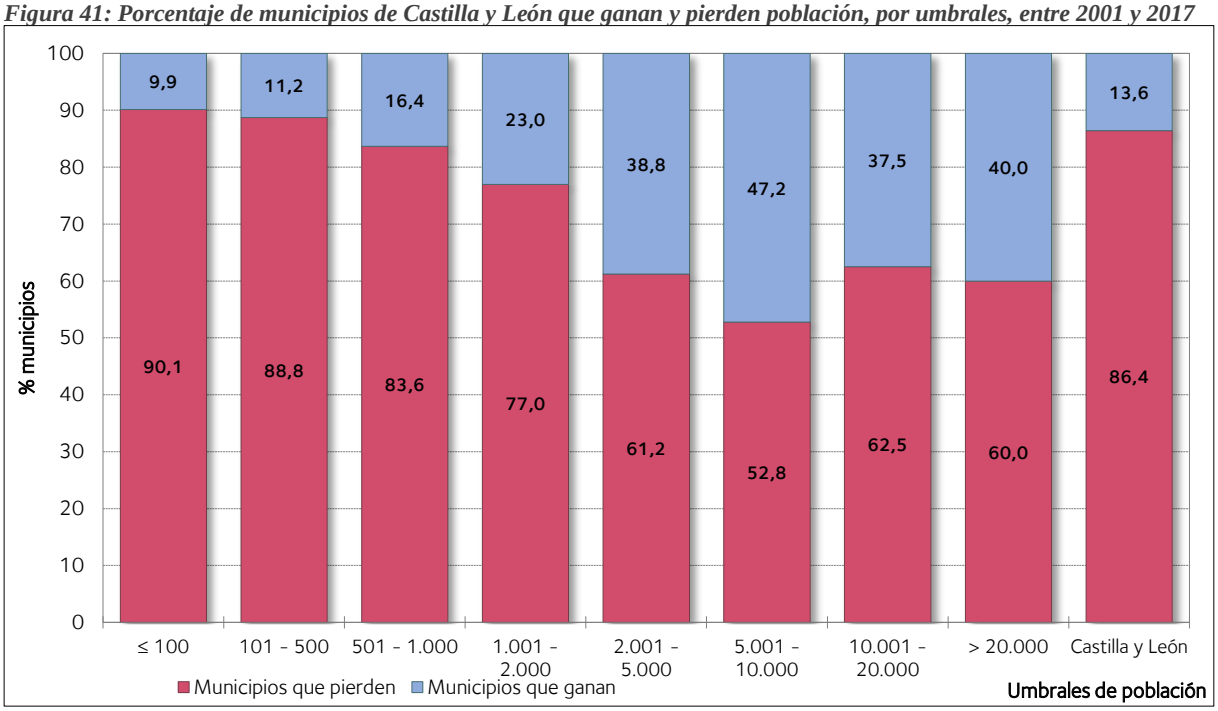
En la figura 38 se aprecia, precisamente, la influencia que el tamaño de los municipios tiene en la evolución de estos en las últimas décadas. A partir de los 1.000 habitantes, los municipios han experimentado una dinámica no tan negativa o, incluso, positiva. Así, el umbral de entre 1.001 a 2.000 habitantes experimenta un descenso entre 2001 y 2017 del -4,4%, mientras los municipios entre 2.001 y 20.000 habitantes crecen significativamente en el mismo periodo.

Particularmente llamativo es el crecimiento tanto entre 5.001 y 10.000, como entre 10.001 y 20.000 personas, puesto que en el primer caso el aumento es de casi un 20%, mientras en el

segundo supera el 26%. En valores absolutos, la población de los términos situados en estos dos umbrales se incrementa en casi 65.000 personas, y el peso en el conjunto demográfico regional pasa del 12% al 15%, pese a representar únicamente al 2% de los términos municipales de Castilla y León.

Finalmente, el umbral de los municipios con más de 20.000 habitantes experimenta un descenso bastante contenido en términos relativos (-2,2% entre 2001 y 2017), aunque en valores absolutos estos términos, que coinciden formalmente con las ciudades de Castilla y León y alguno de sus principales núcleos periurbanos, pierden algo más de 11.000 habitantes. No obstante, estos valores están muy condicionados por el municipio más poblado de la región, la ciudad de Valladolid, que, en este periodo, perdió más de 18.000 habitantes, lo que opaca el crecimiento de otras ciudades de la región.

Figura 41: Porcentaje de municipios de Castilla y León que ganan y pierden población, por umbrales, entre 2001 y 2017



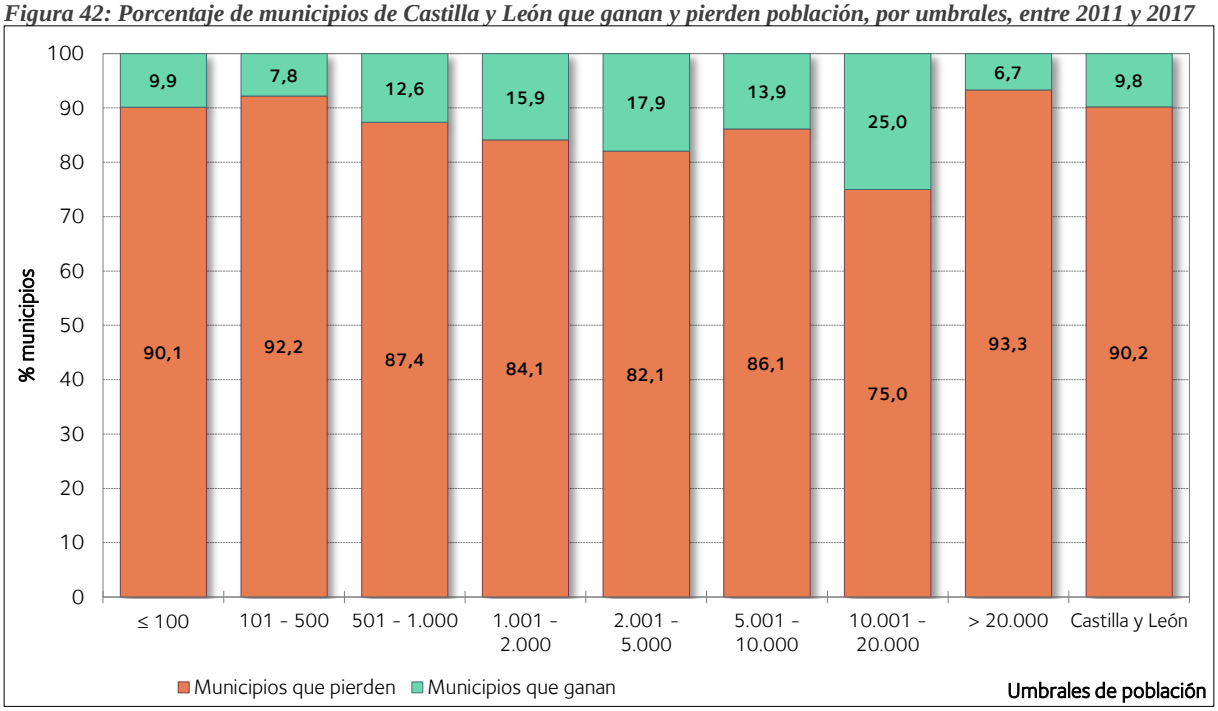
Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2001, 2011 y 2017.

En este sentido, la figura 39 recoge la extensión del fenómeno de la despoblación según los umbrales demográficos de los municipios castellanos y leoneses. Como viene señalándose a lo largo del capítulo, la mayor parte de estos pierden población, con independencia de su dimensión. Pero, a diferencia de lo analizado en el caso de las provincias, en este caso si se

aprecian porcentajes distintos en función del tamaño del municipio, de tal forma que, mientras el 90% de los municipios menores de 100 habitantes pierden población -y un porcentaje similar se registra en el caso de los que tienen entre 101 y 500 residentes-, en el caso de los municipios entre 2.001 y 5.000 habitantes, entre 5.001 y 10.000 o entre 10.001 y 20.000 existe una proporción mucho más amplia de municipios que crecen. Así, cuatro de cada diez términos en el primer y el tercer caso, y prácticamente la mitad en el segundo, han registrado aumentos demográficos entre 2001 y 2017.

Si el análisis se centra en el último periodo intercensal, desde 2011 predominan los municipios que pierden en todos los umbrales, como recoge la figura 40, aunque, en este caso, se aprecian algunos umbrales en los que el porcentaje de los términos que ganan población muestra unos valores ligeramente más elevados que la media regional, entre 15% y el 25%. Por el contrario, en los pequeños municipios el peso de los que pierden efectivos se mantiene invariablemente elevado, por encima del 90% de los términos de su umbral.

Figura 42: Porcentaje de municipios de Castilla y León que ganan y pierden población, por umbrales, entre 2011 y 2017



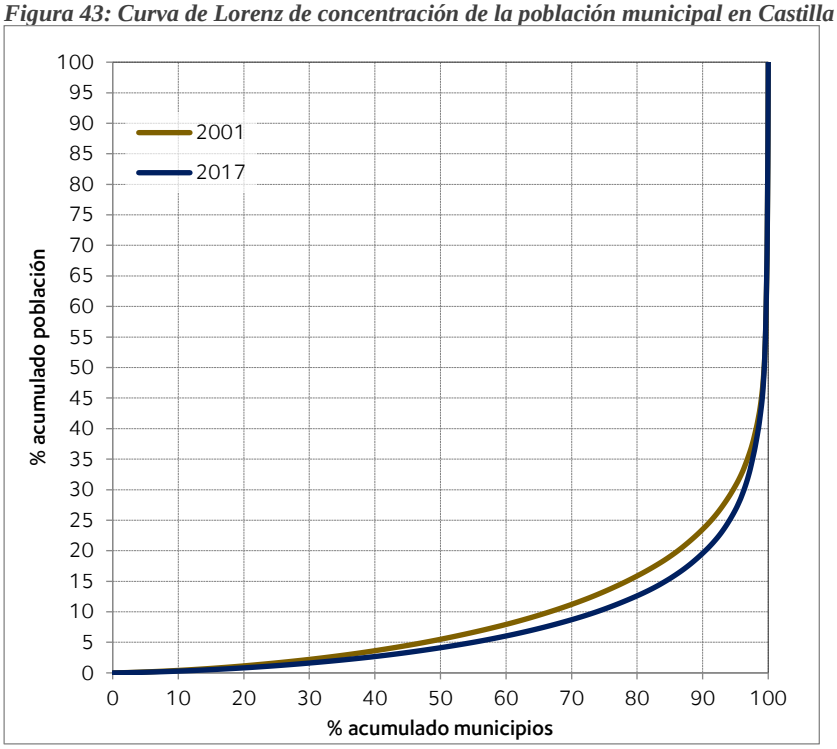
Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2001, 2011 y 2017.

En cuanto al porcentaje de ganancias o pérdidas por tamaño de los municipios, la figura 38 también recoge este valor para el periodo 2011 – 2017. En este caso, sólo crece el nivel entre

10.001 y 20.000 habitantes, aunque los valores de caída demográfica de los municipios con más de 2.000 habitantes son significativamente más reducidos (entre el -2% y el -4%, aproximadamente) que los que se registran en los pequeños municipios por debajo de los 1.000 habitantes, donde las pérdidas suponen entre el -9% y el -16%.

En definitiva, resulta evidente que el fenómeno de la despoblación sí tiene una relación directa con el tamaño de los municipios, aunque no necesariamente proporcional, en la medida en que pierden población tanto los más pequeños como el umbral de los núcleos de mayores dimensiones. Por el contrario, los que han crecido a lo largo de este siglo, o han conseguido tener una dinámica menos negativa, son los que podemos denominar como núcleos intermedios, entre 2.001 y 20.000 habitantes, cuyo peso y valor ha ido creciendo en Castilla y León en las últimas décadas.

Figura 43: Curva de Lorenz de concentración de la población municipal en Castilla y León, 2001 y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2001 y 2017.

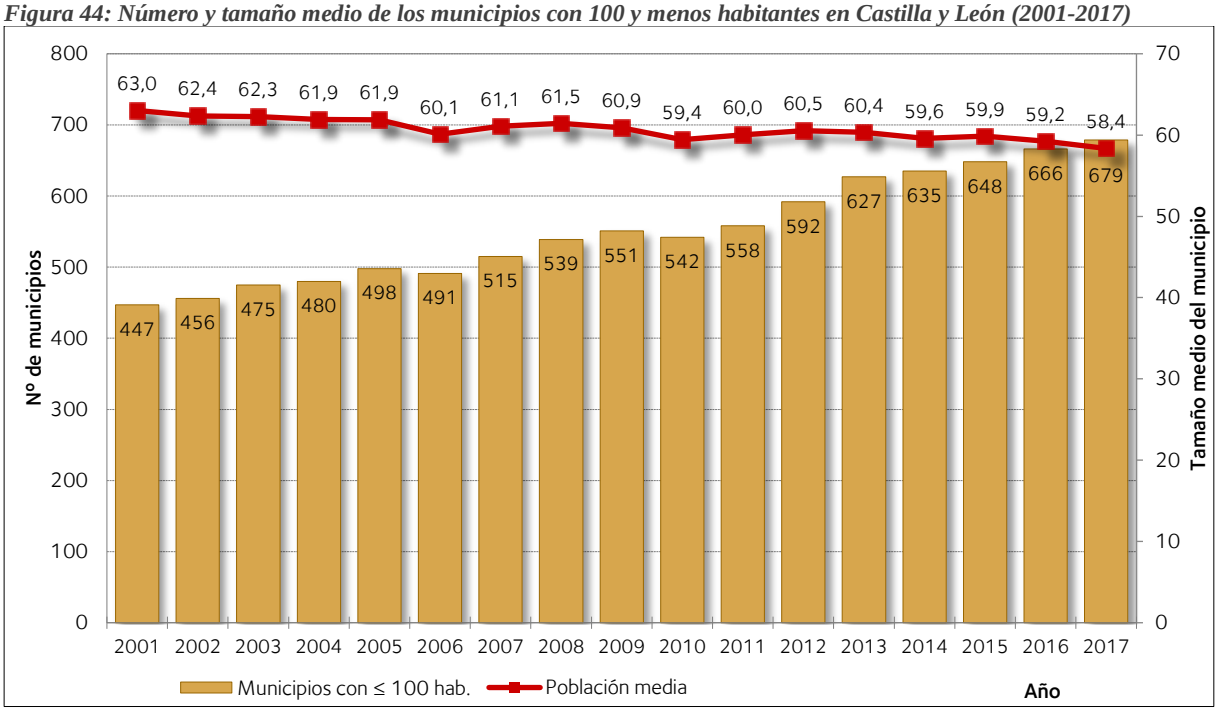
Como recoge la figura 43, desde 2001 hasta la actualidad se ha producido un claro proceso de concentración de la población regional, en la medida en que la curva se va alejando cada vez

más de la diagonal para acercarse a una distribución mucho más concentrada en un número muy limitado de términos.

Así, el 50% de los municipios concentran en la actualidad aproximadamente el 5% de la población, mientras el 10% de los términos concentra el 80% de los habitantes de Castilla y León. No obstante, la curva ha ido concentrándose, pero no tanto en el último umbral, como en los núcleos demográficos intermedios, los que mejor comportamiento demográfico han tenido desde 2001.

Esta concentración, por efecto de la despoblación, se hace más evidente, a pesar de su exiguo peso en el conjunto de la población de Castilla y León, en los municipios de 100 y menos habitantes, cuya importancia ha crecido significativamente desde 2001.

Figura 44: Número y tamaño medio de los municipios con 100 y menos habitantes en Castilla y León (2001-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes, 2001-2017.

Como recoge la figura 44, en los últimos 17 años el número de municipios en este umbral ha pasado de 447 a 679, es decir, 232 más. Salvo pequeñas oscilaciones por su reducido tamaño, que ha propiciado el cambio de algún municipio, durante uno o dos años, al umbral de 101-500, la tendencia ha sido sostenidamente creciente, a medida que los pueblos que superaban

ligeramente los 100 habitantes veían como iban perdiendo efectivos hasta acabar clasificados en este umbral inferior.

En este sentido, hay que tener en cuenta que este aumento se debe prácticamente en su totalidad a la caída demográfica de pueblos ligeramente inferiores, por lo que, en teoría, este proceso debería suponer un aumento, o al menos un mantenimiento, del tamaño medio de los municipios clasificados. Sin embargo, como también muestra la tabla adjunta en su eje secundario, el tamaño medio de los municipios con 100 o menos habitantes ha ido bajando leve pero constantemente a lo largo del curso. Este proceso se debe a que, si bien están incorporándose a este umbral municipios con una población relativamente elevada para este nivel, sin embargo, los núcleos más pequeños pierden tal volumen de población que compensan el aumento del promedio e, incluso, reducen dicho promedio, desde los 63 habitantes de 2001 hasta los 58 de 2017.

2.3.4.- La despoblación y la reducción de la funcionalidad territorial en Castilla y León

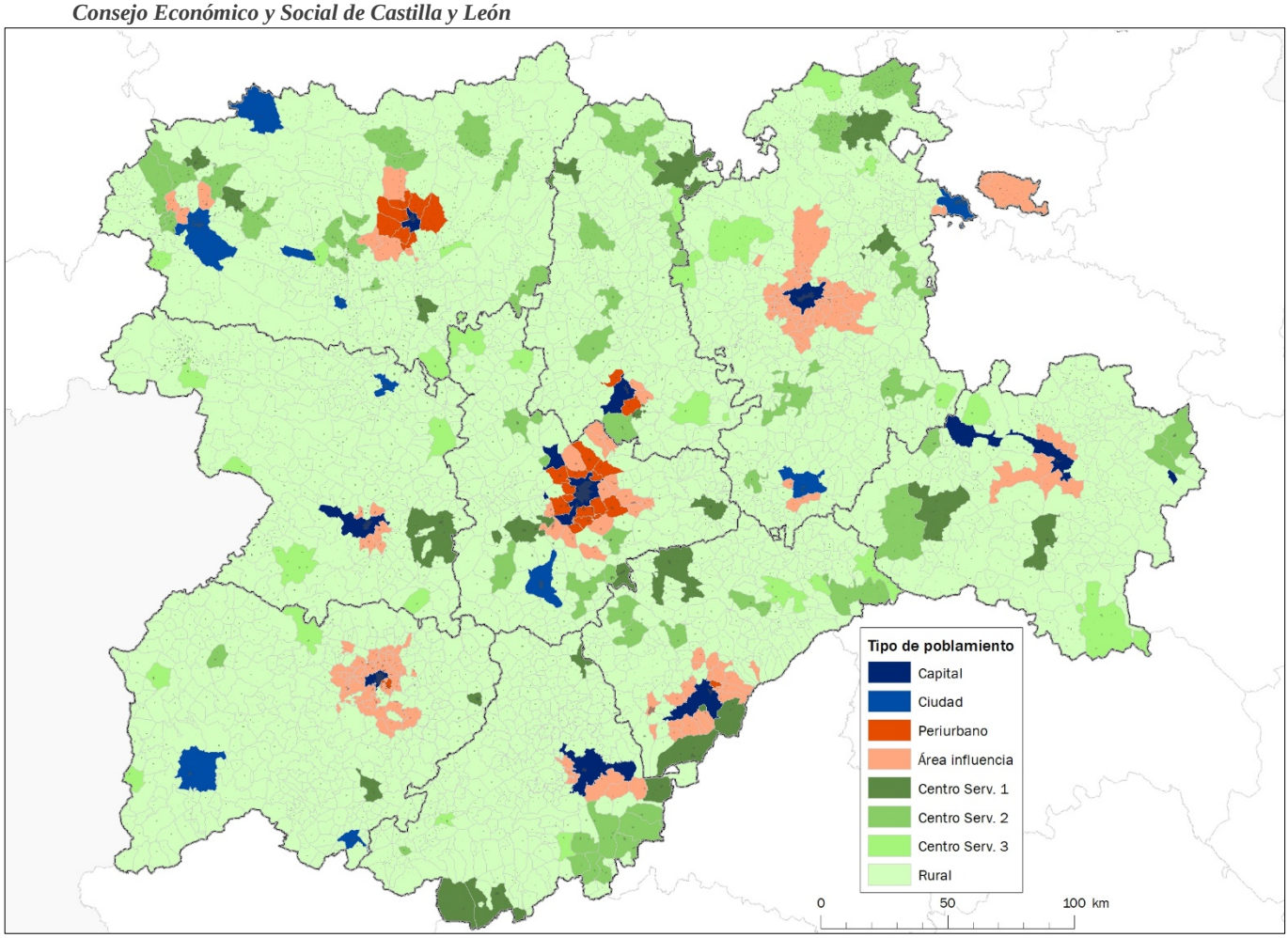
La relación directa entre despoblación y tamaño de los municipios, que afecta más intensamente a los de menores dimensiones, tiene una vinculación con el valor funcional que estos tienen en el territorio. En este sentido, algunos umbrales de población tienen una traslación prácticamente directa con una funcionalidad determinada, como pueden ser los más pequeños, por debajo de 1.000 habitantes, cuya función en el territorio es eminentemente rural, o los mayores, los que superan los 20.000 habitantes, cuyo valor en el territorio está vinculado a su carácter urbano y la prestación de servicios para ámbitos territoriales más amplios.

En cualquier caso, para realizar un estudio básico de la funcionalidad territorial, se ha empleado la clasificación que utiliza el Consejo Económico y Social de Castilla y León en sus informes anuales desde 2004. Esta larga trayectoria, por un lado, ha permitido ir afinando y aclarando la

diferenciación en cada una de las categorías, y, por otro, permite contar con series estadísticas con estabilidad[8].

Como se recoge en la figura 45, la clasificación profundiza y muestra una complejidad que supera la distinción entre lo urbano y lo rural, dados los diferentes matices que existen. Así, pueden diferenciarse cuatro grandes tipos de poblamiento en Castilla y León que se dividen, a su vez, en ocho categorías diferenciadas.

Figura 45: Distribución de los municipios por tipo de poblamiento, según la clasificación empleada en los informes del Consejo Económico y Social de Castilla y León



Fuente: Elaboración propia a partir de CESCyL: *Situación económica y social de Castilla y León en 2015.*

[8] La única salvedad del uso de la clasificación funcional de los municipios de Castilla y León según el CES es el hecho de que esta clasificación es dinámica, variando en función de la población de los diferentes núcleos, mientras que en este trabajo hemos utilizado la existente en un año concreto, en este caso 2015, por ser la que más años ha estado vigente y la que, en relación con los centros comarcales y el medio rural, mejor representa la estructura de usos y servicios del estos espacios, aunque algunos centros de servicios puedan cambiar su posición en el análisis como consecuencia de la reducción de su población en un umbral concreto.

Por peso demográfico, tal y como se recoge en la tabla 6, los municipios con mayor peso son los catalogados como capitales y como ciudades. En este conjunto, donde están las áreas urbanas castellanas y leonesas, encontramos tanto las nueve capitales de provincia como otros diez municipios, catalogados como ciudades, que se corresponden con municipios con más de 10.000 habitantes que no se sitúan en el ámbito próximo de las ciudades. Pese a lo limitado del umbral demográfico, llama la atención el escaso número de municipios en este umbral, lo que explica los problemas de articulación de grandes espacios regional en provincias como Soria, Ávila o Zamora.

Tabla 6: Distribución y evolución demográfica de Castilla y León por categorías de poblamiento (2001-2017)

Tipo	Nº municipios		Población 2001		Pob. 2011		Pob. 2017	
Capital	9	0,4	1.063.566	42,9	1.080.196	42,2	1.035.158	42,7
Ciudad	10	0,4	232.108	9,4	242.829	9,5	229.388	9,5
Periurbano	24	1,1	114.686	4,6	179.774	7,0	189.798	7,8
Área de influencia urbana	132	5,9	90.146	3,6	143.326	5,6	150.583	6,2
Centros de servicios – 1er nivel	23	1,0	148.625	6,0	161.768	6,3	152.194	6,3
Centros de servicios – 2º nivel	52	2,3	154.174	6,2	156.566	6,1	143.282	5,9
Centros de servicios – 3er nivel	28	1,2	47.239	1,9	45.742	1,8	40.390	1,7
Rural	1.970	87,6	628.881	25,4	548.262	21,4	485.008	20,0
TOTAL Castilla y León	2.248	100,0	2.479.425	100,0	2.558.463	100,0	2.425.801	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes 2001-2017 y CESCyL: *Situación económica y social de Castilla y León en 2015*.

En el entorno de las capitales de la región, la clasificación del CES establece dos categorías de municipios vinculados como alfoces, por su vinculación espacial, demográfica y funcional con las ciudades. Por un lado, se definen los municipios periurbanos, situados en el área metropolitana de ciudades como Segovia, Salamanca y, sobre todo, León, Palencia y Valladolid. Lo que define a estos municipios, según el estudio realizado, es la contigüidad a los espacios urbanos, su población, situada entre los 2.000 y los 10.000 habitantes, "no siendo extraños los posicionados por encima de tal umbral, e incluso de los 20.000 habitantes, ni algunos otros, los menos, inferiores a los 2.000 residentes" (Caballero et al, 2012, 505)[9], y el

[9] Solamente Onzonilla (León) y Fuensaldaña (Valladolid) tienen en 2017 una población inferior a los 2.000 habitantes -cuentan con 1.779 y 1.607, respectivamente-, pero su funcionalidad, en términos de crecimiento urbano, desarrollo de áreas industriales, localización de servicios urbanos, etc. hace que sean considerados como periurbanos.

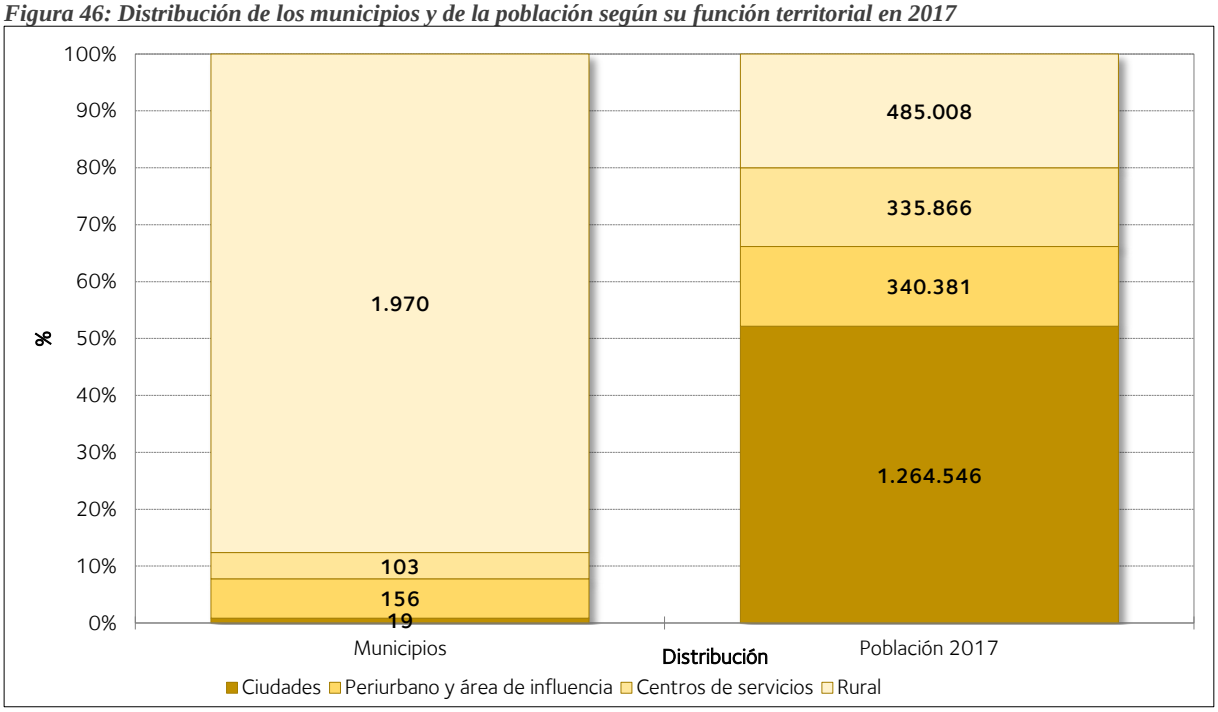
crecimiento de su espacio urbano en las últimas décadas. Algunos de estos municipios, como Laguna de Duero en Valladolid, San Andrés del Rabanedo en León, Santa Marta de Tormes en Salamanca, La Lastrilla en Segovia, o Villamuriel de Cerrato en Palencia, son los ejemplos más evidentes de los procesos de crecimiento periurbano de las áreas urbanas de Castilla y León. Pero, en algunos casos, aunque hay signos de esta urbanización de espacios próximos a las ciudades, se mantienen muchos rasgos que perviven del espacio rural. Es el caso, en esta clasificación, de los municipios considerados como área de influencia urbana, que "corresponden a espacios que, considerados como rurales a nivel estadístico (muchos de ellos incluso tienen menos de dos mil habitantes), mantienen un comportamiento específico inducido por la cercanía de las ciudades y su dinámica, aunque sin estar plenamente integrados en los procesos de periurbanización" (Martínez y Delgado; 2013, 9).

Según la clasificación empleada, y de acuerdo con los datos recogidos en la tabla adjunta, son apenas 156 municipios los considerados como periurbanos o con influencia urbana, y en la mayor parte de los casos la relación con la ciudad no es completa (de ahí que 132 sean área de influencia urbana), es decir, el 7% de los términos existentes en la región. Sin embargo, concentran una población que, en términos relativos, supone el doble de su peso en cuanto al número de municipios, puesto que ya residen oficialmente en ellos el 14% de la población regional.

Pero, más allá de las ciudades y de sus alfoces más o menos extensos, la mayor parte del territorio y de los municipios se caracterizan, además de por su reducida dimensión demográfica, por su funcionalidad rural. Basta observar la figura 45 o la tabla 6 para comprobar que son los municipios caracterizados como rurales los predominantes en número (1.970 en 2017, casi el 88% de los existentes) y en extensión en el espacio regional, aunque no así en población, y más aún por el proceso de despoblación que experimentan desde mediados del siglo XX.

Este reducido tamaño, unido a la falta de servicios y actividad económica en muchos de ellas, hace que el papel de los centros de servicios sea esencial en el medio rural castellano y leonés, para articular el territorio, y poder garantizar unos estándares mínimos de calidad de vida. No obstante, aunque existe un amplio consenso científico y técnico acerca del valor de estos núcleos, centros o cabeceras, no hay semejante acuerdo a la hora de definir cuáles son los criterios o las características que tienen estos centros. Si en Molina (2012) se señala que "no cabe duda de que la comarcalización del territorio se plantea como una necesidad para su desarrollo, cuando aumentan las dificultades de muchos núcleos y comunidades rurales" (2012, 24), lo complejo es definir cuáles son los centros a partir de los que estructurar u ordenar el territorio, ya que "ni la población, ni la dinámica económica, ni la historia, ni la designación política de un municipio como cabecera son, de manera aislada, pautas suficientes para establecer un mapa regional de centros comarcales" (Bachiller et al, 2012, 817).

Figura 46: Distribución de los municipios y de la población según su función territorial en 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes 2017 y CESCyL: *Situación económica y social de Castilla y León en 2015*.

Precisamente, la clasificación del CES permite integrar muchas de estas variables con una perspectiva temporal, lo que otorga un valor científico y técnico indudable a estas categorías.

Así, por un lado, se definen los centros de servicios de primer orden, que se corresponden con municipios de Castilla y León con una población entre 5.000 y 10.000 habitantes, que se sitúan fuera de la influencia directa de las áreas urbanas de Castilla y León. Son, en número, muy reducidos, puesto que en 2017 únicamente hay 23 municipios, aunque su valor demográfico y territorial es muy superior. Así, "el valor territorial de estos centros comarcales de primer orden se aprecia por su dinámica socioeconómica, generalmente positiva, que permite concentrar en ellos una parte cada vez más sustancial de la actividad de los espacios rurales" (Bachiller et al, 2012, 843)[10].

En un escalón inferior, los centros de servicios de segundo orden se corresponden con municipios entre 2.000 y 5.000 habitantes que se sitúan fuera del ámbito urbano, y que son nodos esenciales del territorio rural. Su valor para el medio rural va mucho más allá de concentrar una parte importante de la población de estas áreas y de los servicios públicos, puesto que "en este umbral se concentra una parte esencial de la estructura comercial de las áreas rurales en las que se insertan" (Bachiller et al, 2012, 846). Son un número algo superior a los centros de primer nivel, puesto que, según la clasificación empleada, hay 52 centros de segundo nivel, que concentran cerca del 6% de la población regional.

Finalmente, hay un tercer umbral de centros de servicios, que se caracterizan por tener un tamaño demográfico muy reducido, pero un valor funcional muy superior a dicho tamaño. Se trata, en todos los casos de municipios con menos de 2.000 habitantes, aunque algunos incluso no llegan siquiera a los 1.000 habitantes, pero han de cumplir una serie de requisitos, como son el hecho de "contar con, al menos, dos establecimientos comerciales en régimen de autoservicio, un porcentaje de activos en servicios superior al 40%, un porcentaje de empresas

[10] El informe "Población y Poblamiento en Castilla y León", elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico y Social de Castila y León y aprobado en 2012, hace un estudio exhaustivo de los centros comarcales de la región, profundizando en su dinámica demográfica, económica y funcional, en su capítulo 8.

de servicios superior al 46% del total, al menos un centro educativo y, en este centro, tener al menos cinco aulas funcionales" (Bachiller et al, 2012, 846).

Pese a lo exiguo de los criterios establecidos, el tamaño tan pequeño de los municipios en Castilla y León hace que únicamente 28 municipios, con un tamaño medio de 1.400 habitantes, cumplan dichos criterios. No obstante, su localización, reflejada en el mapa ya expuesto, explica su valor funcional, ya que concentra la localización de servicios en grandes áreas alejadas tanto de espacios urbanos como, incluso, de centros comarcales de primer o segundo nivel. Además, en Castilla y León, teniendo en cuenta "la evolución histórica de los núcleos, su extensión, la exigua cuantía demográfica de la mayor parte de los núcleos rurales, y la concentración de funciones en algunos municipios, no parece lógico desechar del análisis a ningún municipio únicamente por su población" (Bachiller et al, 2012, 846).

En la práctica, más allá de los habitantes empadronados, municipios como Melgar de Fernamental, Ledesma, Sepúlveda, Villalón de Campos, Puebla de Sanabria, Villalpando, etc., por citar alguno de los más reconocibles, tienen una función territorial clásica como cabeceras de comarca, y de ahí que merezca la pena evaluar tanto su evolución como, en el caso de este trabajo, las características de sus haciendas locales.

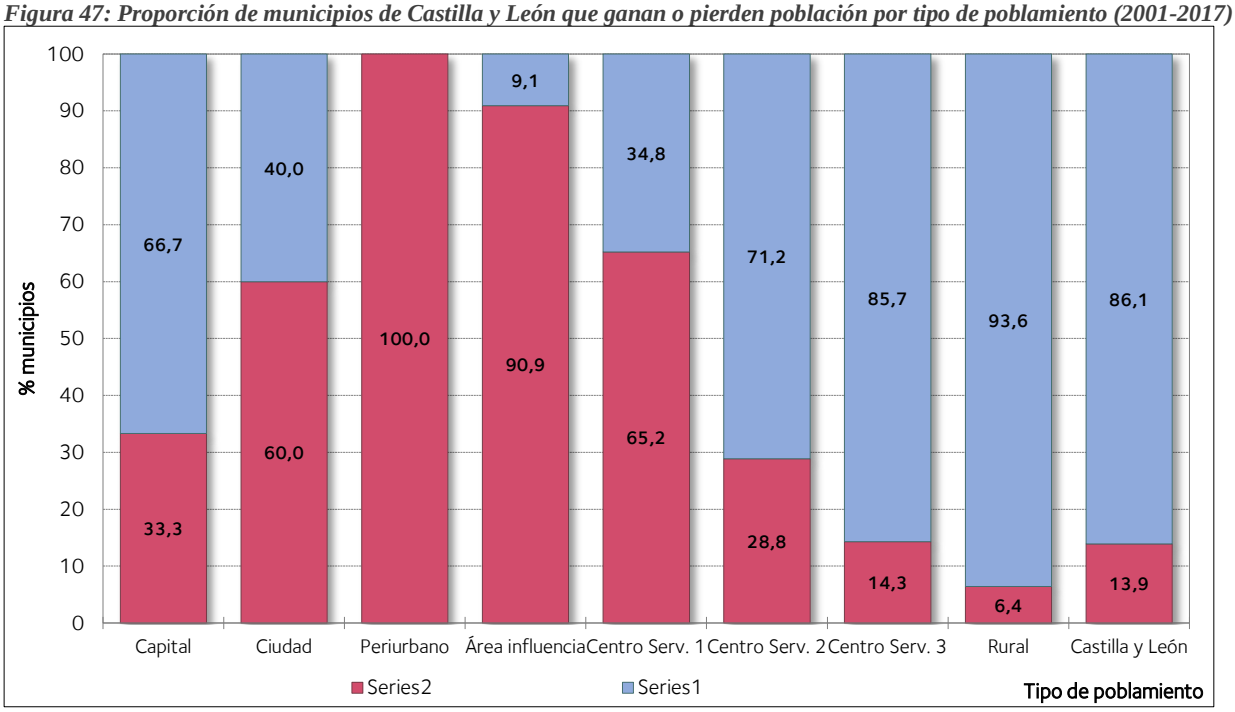
El empleo de una clasificación funcional de los municipios, por tanto, permite profundizar en el rol que estos tienen en el territorio más allá de su tamaño. Es decir, que un municipio cuente con 2.000 habitantes indica una dinámica demográfica concreta, pero su rol territorial varía completamente si se trata de un municipio próximo a una ciudad que ha experimentado un gran crecimiento desde 2001 o si es un centro de servicios de segundo nivel, situado en un área rural cualquiera, y que se ha visto afectado directamente por la despoblación.

En este sentido, la figura 46 resume la distribución de los municipios según los principales tipos de funcionalidad territorial, como son las ciudades, los espacios periurbanos, los centros de servicios y los municipios rurales. Pues bien, se aprecia perfectamente el peso, en cuanto al

número de municipios, de los que tienen una funcionalidad rural, cerca del 88%, y, junto a ellos, los centros de servicios apenas alcanzan los 103 municipios, es decir, algo menos del 5% de los municipios, y casi uno por cada veinte municipios rurales. Aunque el peso demográfico de los municipios rurales y de los centros de servicios es bastante más limitado que en cuanto al número de entidades administrativas, no hay que minusvalorar, precisamente, que en 2017 todavía más de un tercio de la población castellana y leonesa vive en el medio rural y sus cabeceras. Este valor ha venido reduciéndose, como veremos, a lo largo de los últimos años, pues a inicios del siglo XXI el porcentaje de población se acercaba al 40% del total.

Las ciudades y sus espacios periurbanos muestran una estadística opuesta, en la medida en que, en conjunto, apenas suponen el 7,8% de los municipios, pero su población se acerca al 66% del total regional. No obstante, más de 1,2 millones de personas viven en las ciudades de Castilla y León, mientras 340.000 lo hacen en sus alfoces.

Figura 47: Proporción de municipios de Castilla y León que ganan o pierden población por tipo de poblamiento (2001-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes 2011-2017 y CESCyL: *Situación económica y social de Castilla y León en 2015*.

Si el tamaño demográfico de los municipios muestra una relación directa con la tendencia al crecimiento o la despoblación, esta relación es aún más clara si se evalúa la evolución de la

población en los municipios de Castilla y León por tipo de poblamiento. En la figura 47 se ve cómo la mayor parte de los municipios que crecen en lo que va de siglo se localiza en tipologías funcionales específicas. Así, dentro de los espacios urbanos, mientras las ciudades pequeñas crecen en su mayoría, en el caso de las capitales son más las que experimentan una pérdida demográfica. Esta dinámica tiene su correlato en la evolución de los municipios de los alfoces, puesto que todos los municipios periurbanos crecen entre 2001 y 2017, y también lo hacen el 90% de los términos situados en el área de influencia urbana. En el primer caso, es evidente que la pérdida de habitantes de capitales como Valladolid, Salamanca o León no tiene tanto que ver con una crisis territorial como con una reconfiguración de su espacio urbano, que provoca un trasvase desde los centros hacia periferias en los municipios aledaños. En el segundo caso, los municipios se ven afectados por la misma dinámica, y, además, para su discriminación el crecimiento urbano ha sido uno de los criterios empleados.

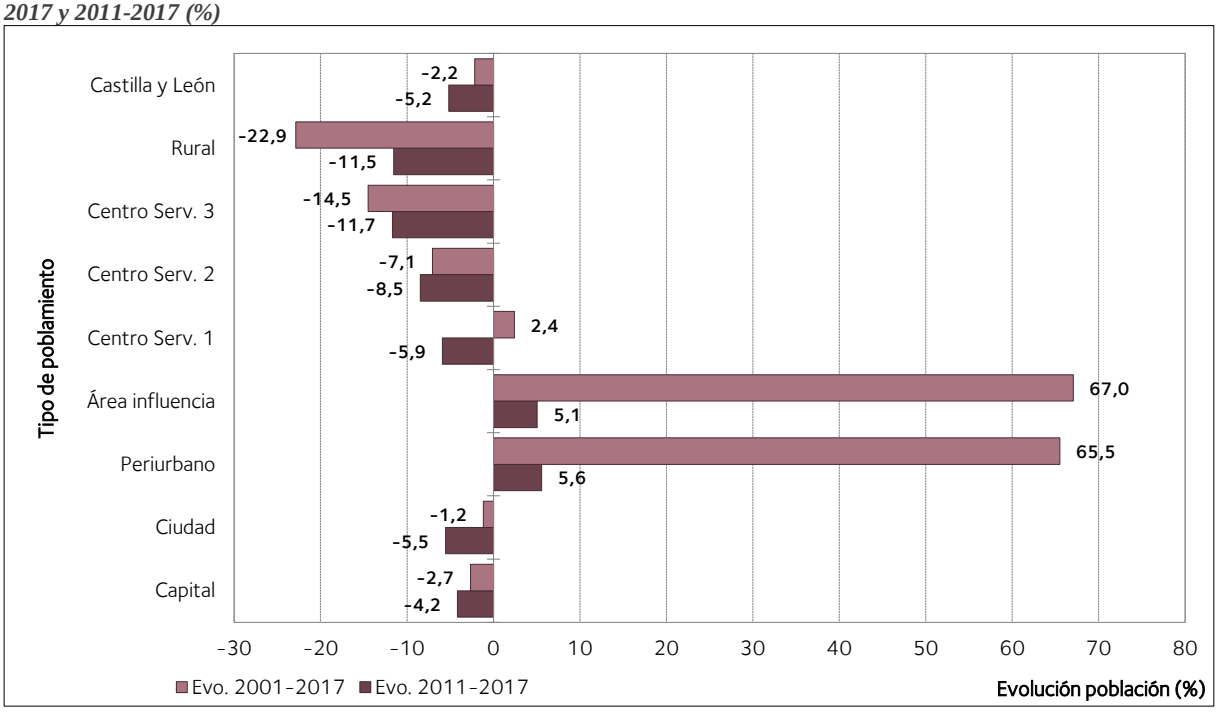
En cuanto a los centros de servicios, la delimitación realizada resulta pertinente en la medida en que cada uno de los niveles muestran una dinámica demográfica distinta. Así, los centros de mayores dimensiones, los de primer nivel, son uno de los conjuntos que, en lo que va de siglo, ha experimentado una tendencia más positiva, puesto que el 65% de estos municipios han aumentado su población. Sin embargo, en los centros de segundo y tercer nivel los municipios que pierden son mayoritarios, aunque el porcentaje varía, siendo más negativo a medida que el tamaño medio y el número de servicios de los que disponen es menor.

También se aprecia una diferencia apreciable entre los centros de servicios de tercer nivel y los municipios rurales, puesto que el porcentaje de los que pierden población es del 85,7% y 93,6%, respectivamente, con independencia de que en ambos casos son municipios con un número de habitantes reducido.

Si en lugar de analizar el número de municipios que sufren procesos de despoblación o crecen demográficamente, el estudio se centra en la intensidad de ambos procesos, los resultados son

aún más concluyentes. Como se observa en la figura 48, son los municipios de los alfoces de Castilla y León los que han registrado un crecimiento demográfico más intenso.

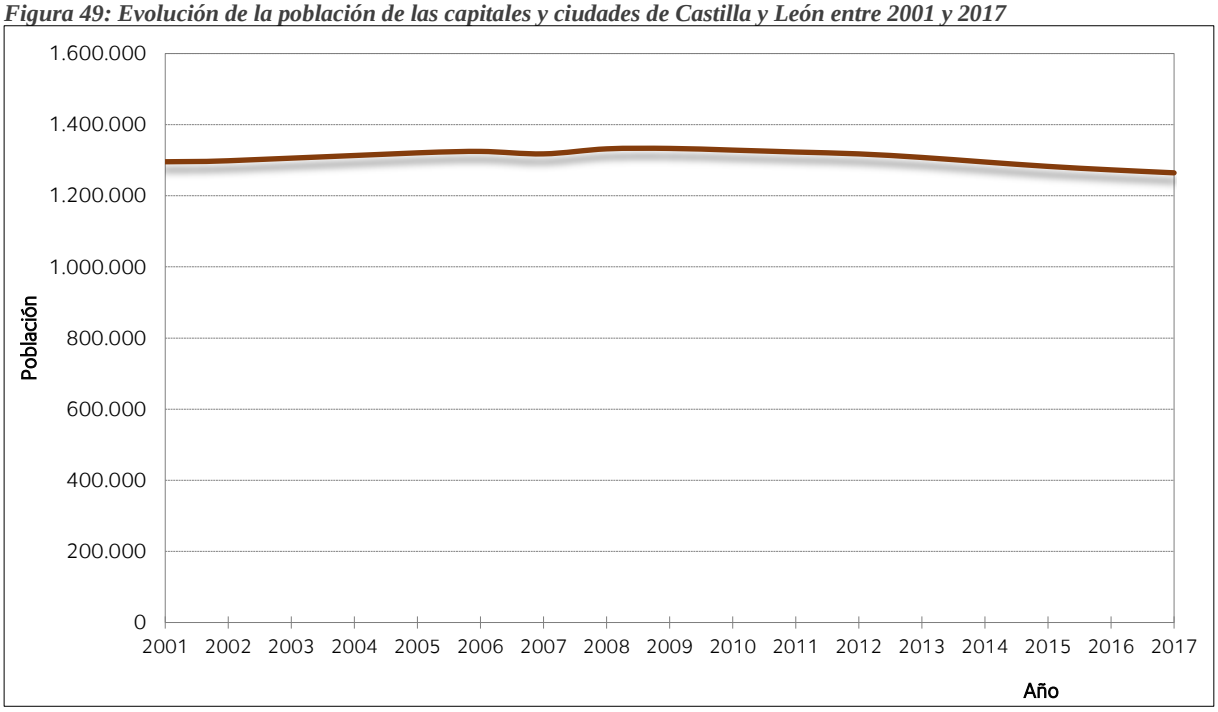
Figura 48: Evolución de la población de los municipios de Castilla y León por tipo de poblamiento, para los periodos 2001-2017 y 2011-2017 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes 2011-2017 y CESCyL: *Situación económica y social de Castilla y León en 2015*.

Así, entre 2001 y 2017, los municipios periurbanos crecieron un 65,5%, mientras que los situados en el área de influencia urbana alcanzaron un aumento del 67%. Hay que resaltar que, en la suma de todos los municipios por tipo de poblamiento, únicamente estas dos categorías, junto con los centros de servicios de primer nivel para el lapso 2001-2017, ofrecen valores positivos. Las pérdidas en valores absolutos de algunos municipios (como, por ejemplo, Valladolid en las capitales o Miranda de Ebro en las ciudades) propician que la evolución total de este tipo de poblamiento sea negativa aun cuando la mayor parte de los núcleos han crecido. Las siguientes figuras recogen, a modo de síntesis la distinta evolución demográfica de los municipios de Castilla y León según los principales tipos de funcionalidad. Así, en la figura 49 se plantea la tendencia de las ciudades castellanas y leonesas que, como se aprecia, muestran una tendencia bastante estable, aunque con una caída demográfica evidente desde 2011, como sucede en el conjunto regional.

Figura 49: Evolución de la población de las capitales y ciudades de Castilla y León entre 2001 y 2017

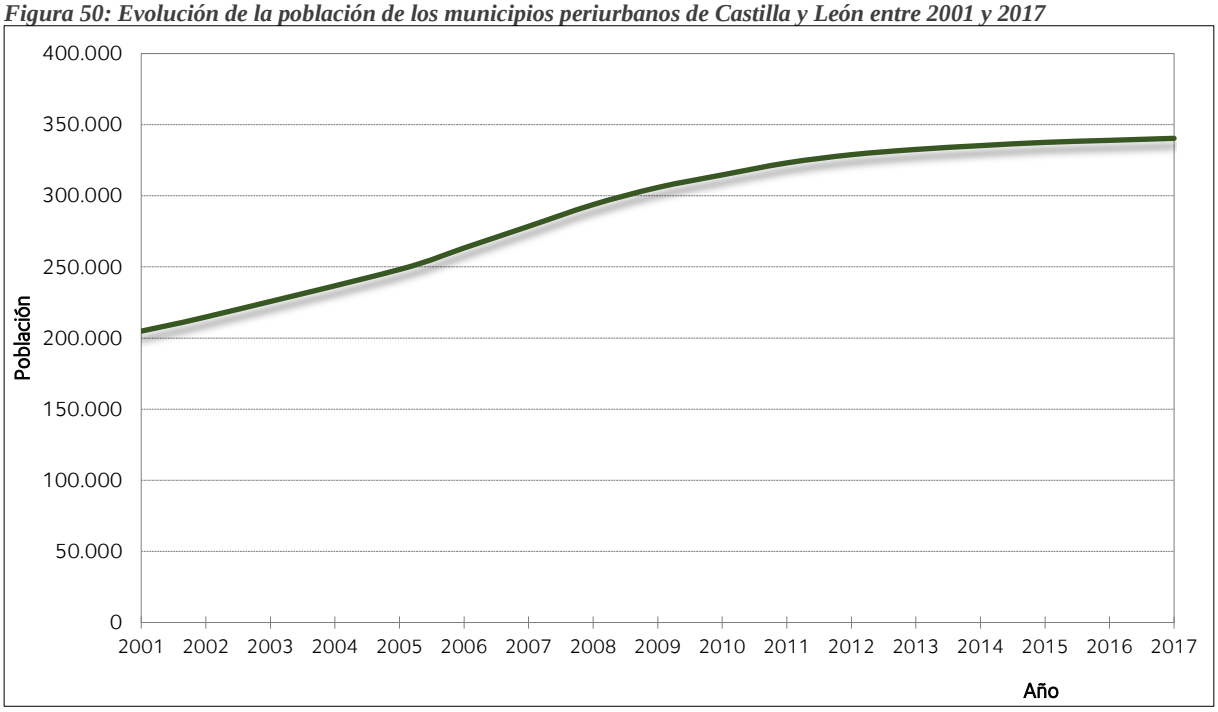


Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes 2001-2017 y CESCyL: *Situación económica y social de Castilla y León en 2015*.

Esto no significa, lógicamente, que las ciudades de la región hayan tenido una dinámica regresiva, sino que su crecimiento económico y demográfico asociado no se ha asentado en los propios municipios urbanos, sino que han consolidado, como ya se ha podido ver, diversos espacios periurbanos, muy distintos entre las ciudades en función de las características de los propios municipios y de sus entornos, con independencia del tamaño demográfico de las distintas áreas periurbanas.

Son estas áreas las que han experimentado la dinámica territorial más positiva en Castilla y León desde 2001 hasta la actualidad. Aunque porcentualmente su peso en la región aún es muy reducido -concentran el 14% de la población regional, poco más de una cuarta parte de la población asentada en las ciudades-, su crecimiento en las dos últimas décadas ha sido continuamente creciente. Si en 2001 agrupan una población aproximada de 200.000 habitantes, en 2017 la población está cerca de alcanzar los 350.000 habitantes, con una tendencia continuamente progresiva incluso en los últimos años, cuando la dinámica demográfica de la región ha sido regresiva de manera generalizada.

Figura 50: Evolución de la población de los municipios periurbanos de Castilla y León entre 2001 y 2017

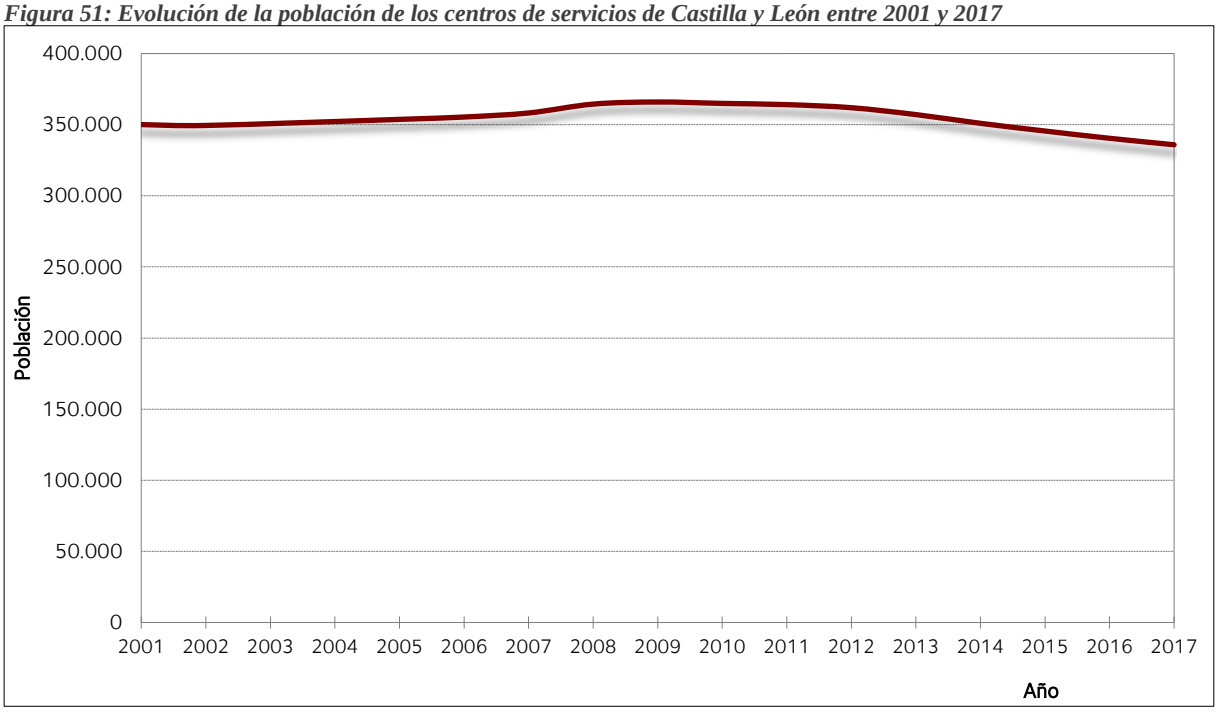


Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes 2001-2017 y CESCyL: *Situación económica y social de Castilla y León en 2015*.

La evolución de las áreas periurbanas ha condicionado la dinámica territorial de la región, extendiendo el fenómeno urbano a áreas mucho más amplias, generalizando nuevas formas de desarrollo urbano de baja densidad y propiciando el crecimiento intenso de municipios rurales con un número limitado de servicios disponibles para la población. Y esta evolución contrasta en buena medida con la que se percibe en los centros de servicios de Castilla y León, aun cuando su dimensión demográfica en ocasiones sea coincidente.

En el caso de los centros de servicios, la figura 51 pone de manifiesto que su evolución, de manera general, es positiva en la primera década, pero sufre un importante retroceso a partir de 2011, lo que hace que se pierdan los saldos positivos acumulados en un primer momento. Aunque en términos relativos la pérdida no es muy significativa (apenas un 4% entre 2001 y 2017), hay dos aspectos en los datos presentados que sí han de resaltarse: por una parte, el hecho de que los centros de servicios que más pierden son los que tienen menores dimensiones, tal y como se aprecia en la figura 52.

Figura 51: Evolución de la población de los centros de servicios de Castilla y León entre 2001 y 2017



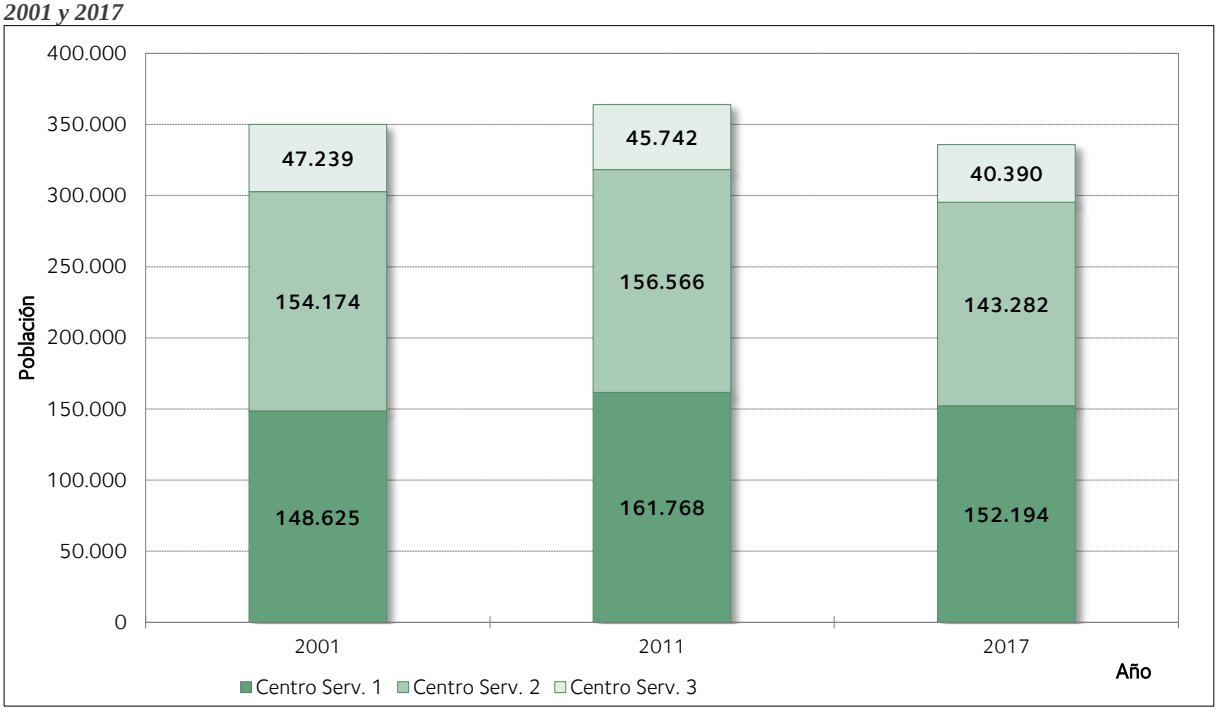
Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes 2001-2017 y CESCyL: *Situación económica y social de Castilla y León en 2015*.

Si se diferencia la población de este conjunto en los tres niveles de servicios, los de tercer nivel han perdido población entre 2001, 2011 y 2017, mientras que los de primer y segundo nivel aumentaron su población en la primera década, pero están perdiendo población de forma intensa desde 2011. Así, hasta 2011 el conjunto de los centros de servicios aumentó en 14.000 habitantes su población, compensando claramente las ganancias de los principales núcleos las pérdidas de los más pequeños. Sin embargo, desde 2011 hasta 2017 la caída ha duplicado el crecimiento del primer decenio, hasta perderse en estos años algo más de 28.000 personas empadronadas. La caída más intensa, en valores absolutos, se ha producido en los centros de segundo nivel (-13.000 desde 2011).

El segundo de los aspectos a destacar de la evolución de los centros comarcales es, precisamente, el hecho de que desde 2011 no hay un tipo de municipio en el medio rural que sea capaz de sostener su población, con independencia de su tamaño, de los servicios que provea o de la extensión de su ámbito comarcal de influencia. La dinámica demográfica negativa de estos centros va a dificultar la prestación de servicios públicos, si persiste esta tendencia durante

un periodo de tiempo prolongado, en la medida en que, como veremos, una parte de su financiación se vincula a su población, y esta está en regresión.

Figura 52: Evolución de la población de los centros de servicios de Castilla y León según sus niveles de funcionalidad entre 2001 y 2017



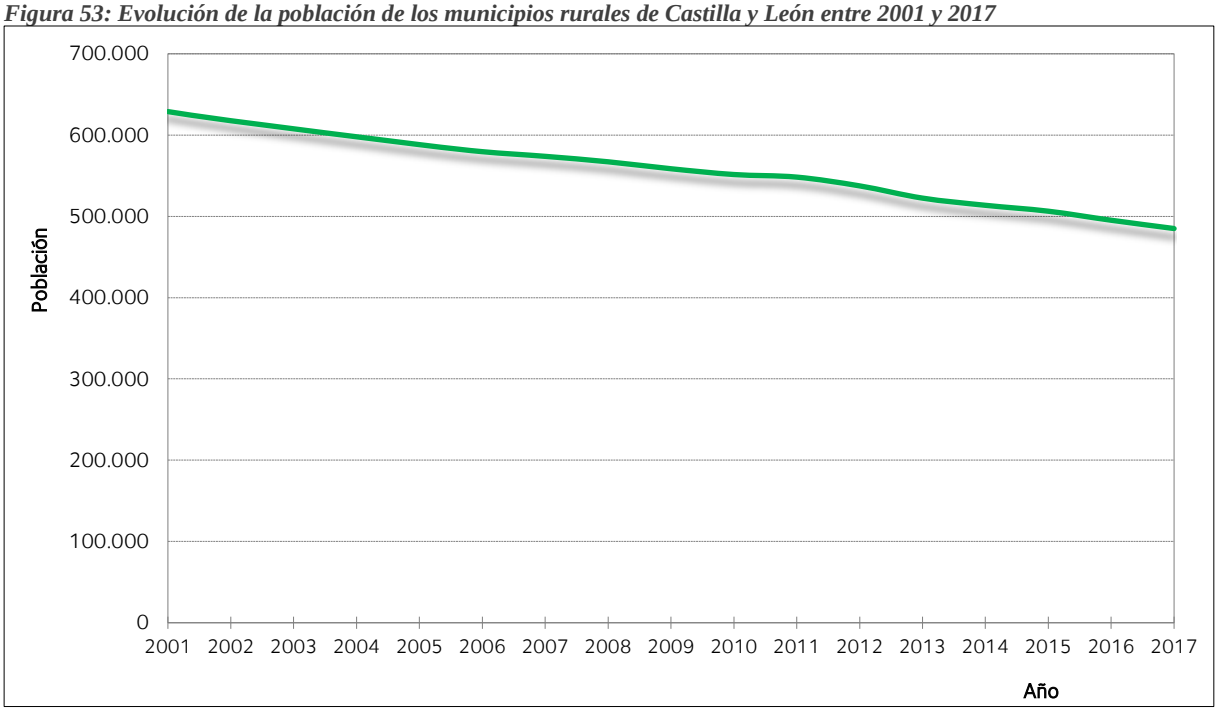
Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes 2001-2017 y CESCyL: *Situación económica y social de Castilla y León en 2015*.

Atendiendo a estos hechos, la situación de los pequeños municipios del medio rural es compleja desde el punto de vista de la garantía de la prestación de los servicios básicos para todos sus habitantes. La figura 53 muestra nítidamente la tendencia demográfica de los casi 2.000 municipios de estas características en la región, que se distingue por la continua pérdida de habitantes desde 2001 (en realidad, es constante desde hace más de cinco décadas), no existiendo, a diferencia de los demás tipos de municipios de Castilla y León, ningún tipo de cambio de tendencia en la primera década. Tal es la intensidad de la pérdida a lo largo del siglo XXI que, en este caso, no se nota una peor dinámica demográfica desde 2011.

Si en 2001 en Castilla y León los municipios rurales contaban con cerca de 630.000 habitantes, en apenas diecisiete años, la población ha caído casi 150.000 habitantes, hasta quedar por debajo de los 490.000 habitantes. No obstante, y a pesar de que la reducción de los efectivos es

reveladora, el porcentaje de población que aún vive en estos municipios es, sin duda, relevante, pues significa que uno de cada cinco castellanos y leoneses está en un pequeño término rural.

Figura 53: Evolución de la población de los municipios rurales de Castilla y León entre 2001 y 2017



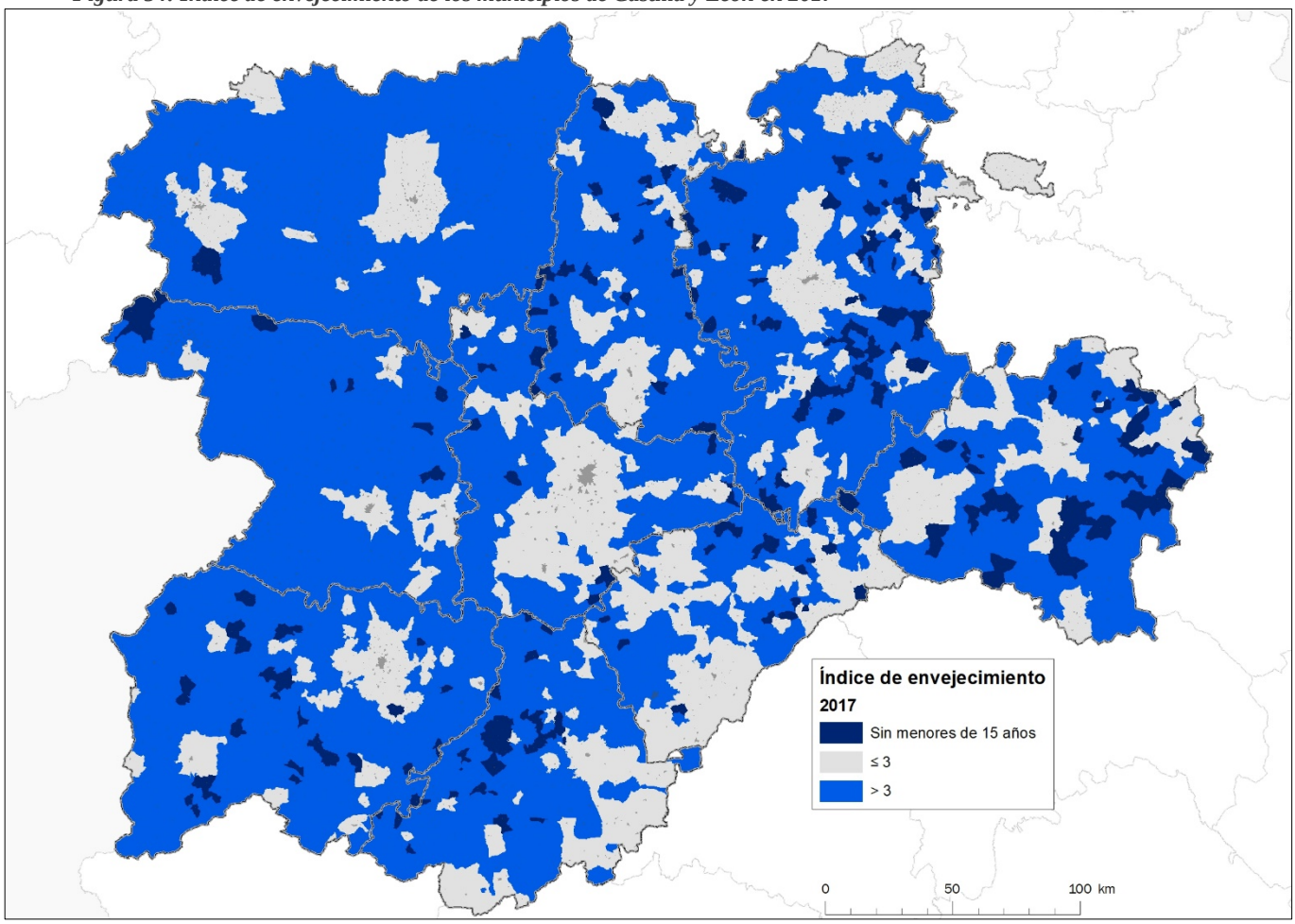
Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes 2001-2017 y CESCyL: *Situación económica y social de Castilla y León en 2015*.

La financiación de 2.248 municipios, la prestación de servicios públicos en los núcleos de población, el coste de las infraestructuras básicas, etc., exige, por tanto, un análisis demográfico en profundidad, y más aún cuando la despoblación, entendida como reducción del número de efectivos demográficos, viene acompañada por otros problemas demográficos asociados.

2.3.5.- La plasmación espacial de los problemas demográficos derivados de la despoblación en Castilla y León

Aunque el objetivo de este trabajo no es el análisis en profundidad de todas las dimensiones asociadas al fenómeno de la despoblación, sino la vinculación existente entre este proceso y la financiación de las entidades locales, hay algunos problemas demográficos que, derivados de la despoblación, tienen una incidencia territorial muy significativa en los municipios castellanos y leoneses, y en su funcionalidad actual. Una de estas cuestiones es el envejecimiento.

Figura 54: Índice de envejecimiento de los municipios de Castilla y León en 2017

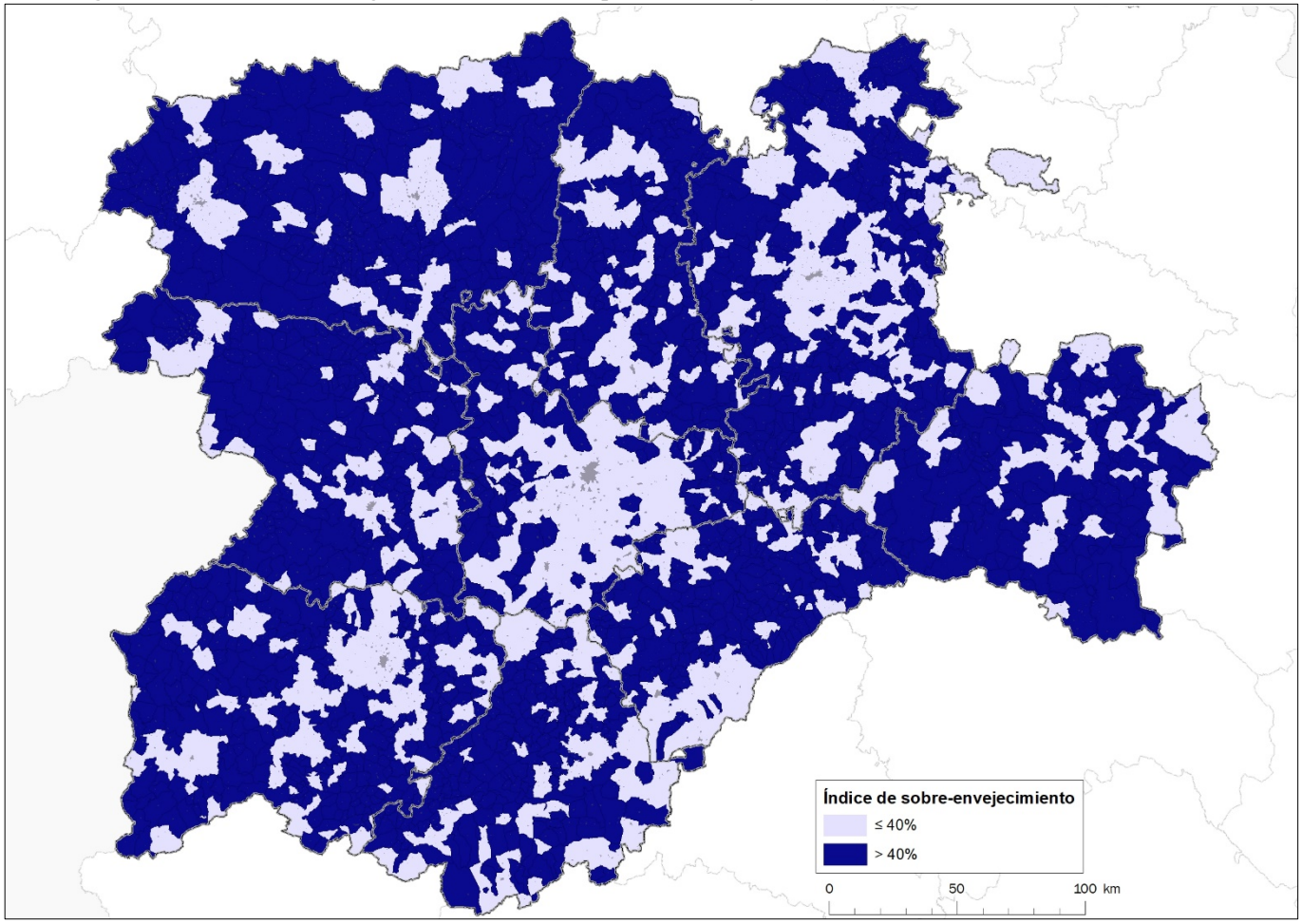


Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes 2017.

En algunas ocasiones se plantean como dos desafíos demográficos diferentes, pero el estudio territorial del envejecimiento permite comprobar que, en numerosos espacios, es una variable directamente relacionada. La figura 54 muestra, de forma sintética, el envejecimiento de los espacios rurales más despoblados, al señalar aquellos municipios cuyo índice de envejecimiento es superior a 3. Es decir, en 1.619 municipios hay el triple de mayores de 65 años que menores de 15 años, y a ellos hay que sumar aquellos en los que dicho índice no puede realizarse por no contar con efectivos menores de 15 años. En una provincia como Zamora, 233 de los 248 municipios tienen un índice de envejecimiento superior a 3, esto es, el 94% de los municipios, y un porcentaje superior al 80% de los términos también se observa en provincias como León, Ávila o Soria. Si se compara este mapa con el representado en la figura 33, que plasmaba la pérdida demográfica de los municipios entre 2001 y 2017, puede verse una evidente

correlación, de tal forma que la pérdida demográfica, tanto por el saldo vegetativo negativo como por la salida de personas en edad laboral hacia otros territorios, provoca un índice de envejecimiento cada vez más elevado.

Figura 55: Índice de sobre-envejecimiento de los municipios de Castilla y León (2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes 2017.

El incremento de la población mayor en los municipios de Castilla y León no es un fenómeno reciente, sino que se ha consolidado por efecto de la dinámica natural, los movimientos migratorios y el aumento de la esperanza de vida. Esto ha propiciado que, junto al fenómeno general del envejecimiento, se produce un evidente proceso de sobre-envejecimiento, entendiendo por tal el peso creciente de la población mayor de 80 años dentro de las cohortes de edad mayores de 65 años.

La figura 55 expresa cartográficamente la extensión espacial del sobre-envejecimiento en Castilla y León, y, particularmente, en su medio rural. En 1.536 municipios de la región, el 68%

de los existentes, más del 40% de sus mayores de 65 años han superado el umbral de los 80 años, e incluso en 677 municipios son mayoría los mayores de 80 años en el conjunto de la población mayor de 65 años.

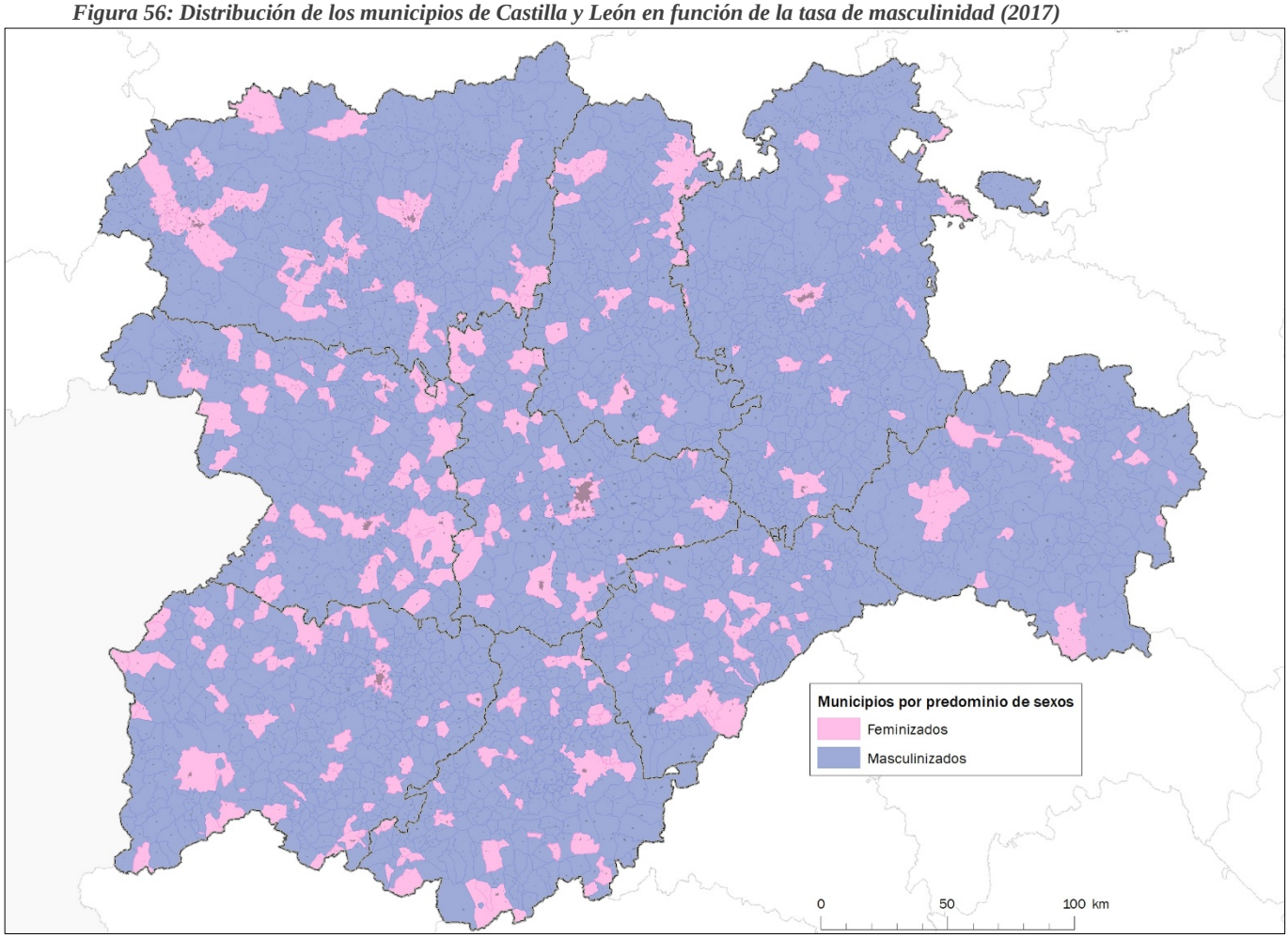
Como en el mapa anterior, la distribución de los municipios que cumplen el criterio establecido se identifica de forma casi perfecta con los municipios clasificados como rurales, quedando por debajo del umbral apenas las áreas metropolitanas y sus espacios de influencia urbana. No obstante, el hecho de que en estos ámbitos no se alcance el umbral de referencia no significa que, en muchos casos, estén al margen de la dinámica de sobre-envejecimiento. Así, en las ciudades de Castilla y León, el índice de sobre-envejecimiento supera el 35%, y únicamente en los espacios periurbanos este porcentaje es significativamente inferior, como efecto de una pirámide de población mucho más rejuvenecida.

La despoblación de los municipios de Castilla y León también es diferencial en cuanto a la distribución por sexos de los contingentes demográficos que permanecen en el territorio y que salen a otros espacios. Es decir, cuestiones como el envejecimiento o las migraciones interiores tienen una distribución diferente por sexos, y esto se plasma en el carácter masculinizado o feminizado de las poblaciones locales.

En este sentido, la figura 56 muestra la distribución de los municipios de Castilla y León en función de la tasa de masculinidad, que realiza una proporción entre el número de hombres y mujeres en cada unidad territorial[11]. Es evidente que el territorio castellano y leonés está masculinizado, puesto que en 1.953 municipios hay más hombres que mujeres, es decir, en el 87% del total. Y, en algunas provincias, este fenómeno es más acusado, como sucede, por ejemplo, en Burgos, donde el 95% de los municipios tienen más hombres que mujeres, o Soria, donde 170 de los 183 municipios están masculinizados.

[11] La tasa de masculinidad es el cociente entre el número de hombres y el número de mujeres existente en una unidad territorial en un momento dado. También se utiliza habitualmente el índice de envejecimiento, en el que esta razón se expresa por cada 100 habitantes.

Figura 56: Distribución de los municipios de Castilla y León en función de la tasa de masculinidad (2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes 2017.

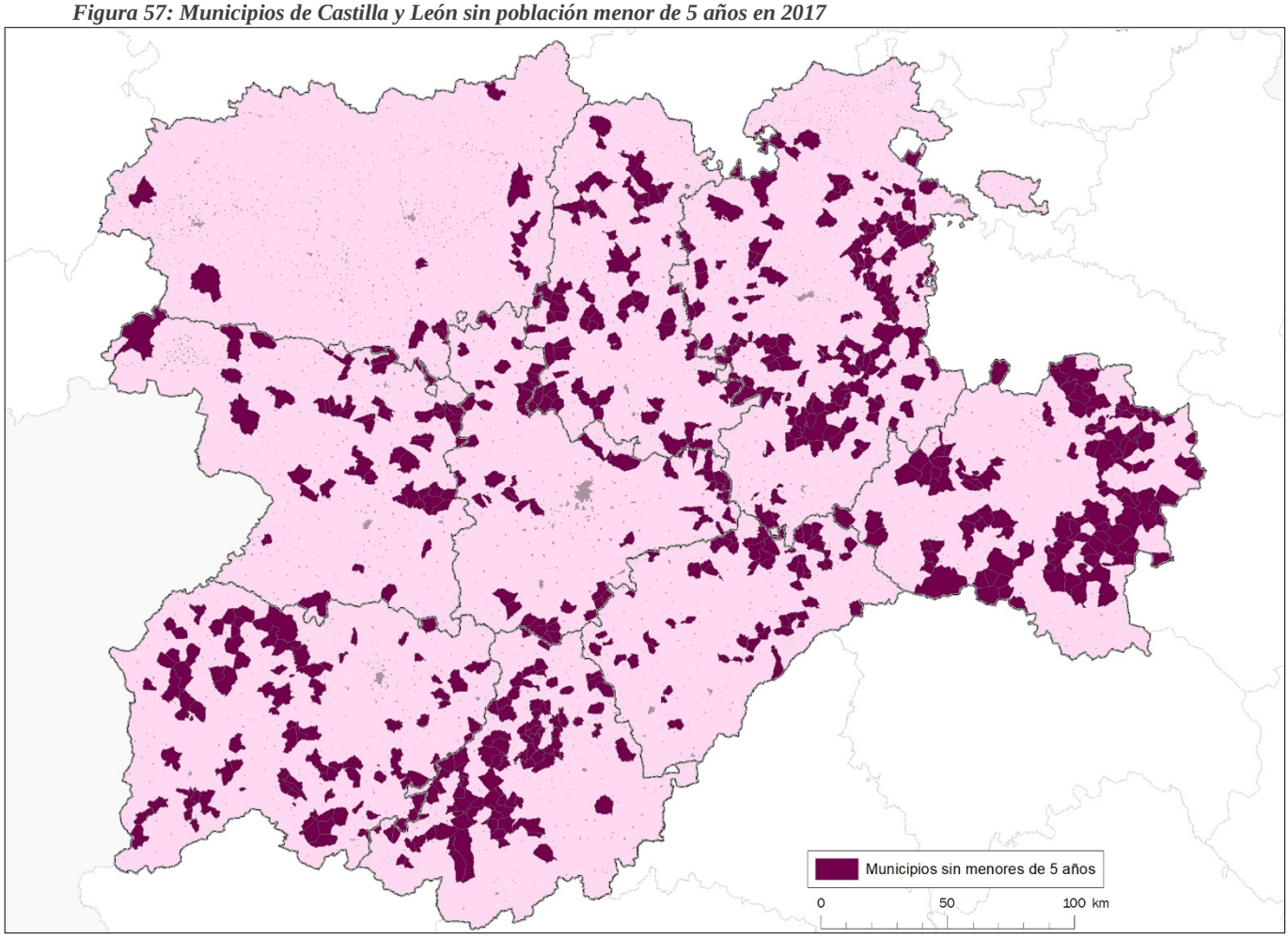
Este proceso de masculinización viene dado, en buena medida, por la emigración de la población femenina hacia las áreas urbanas, lo que ha desequilibrado a lo largo de las últimas décadas la pirámide de población hacia la masculinización. Este movimiento de las mujeres propicia, como consecuencia, que las ciudades tiendan a un mayor peso de las mujeres. No obstante, hay que señalar que, si se observa la figura adjunta, en alguna de las áreas más despobladas se aprecia también una cierta feminización de la población, como sucede, por ejemplo, en algunos municipios de las provincias de Zamora, Salamanca o León, por citar algunos ejemplos evidentes.

La explicación de esta situación se debe al elevado grado de envejecimiento de muchos municipios, de tal forma que, en aquellos núcleos en los que la mayor parte de la población ya

ha superado los 65 años, el proceso de salida de la población femenina se ve completamente atenuado por la diferencia en la esperanza de vida entre hombres y mujeres, de tal forma que, en la pirámide de población, ya tiene más peso el mayor número de féminas por su mayor esperanza que la mayor proporción de hombres entre los 15 y los 64 años.

El envejecimiento, agravado hasta hablar en la mayor parte de los municipios rurales de sobre-envejecimiento, la masculinización y la salida de las mujeres en edad fértil hacia las ciudades de la región, y más aún, hacia otras áreas metropolitanas fuera de Castilla y León tiene otra consecuencia evidente en los grupos de edad inferiores, y es el peso decreciente de los menores de 15 años en sus pirámides de población. Este fenómeno, generalizado, llega a niveles extremos en aquellas áreas rurales en las que la natalidad se ha reducido hasta el punto en el que ya no se contabilizan menores de 5 años en su pirámide demográfica.

Figura 57: Municipios de Castilla y León sin población menor de 5 años en 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes 2017.

La figura 57 muestra los municipios que, en 2017, no tienen ningún menor de 5 años, y se observa que no es un fenómeno aislado, puesto que esto sucede ya en 630 municipios, es decir, en el 28% del total. Lógicamente, es un fenómeno distribuido de forma irregular por todo el territorio regional, y muy vinculado a los municipios menores de 100 habitantes, aunque en algunos casos, se superan los 350 empadronados. El fenómeno es muy acusado en una provincia como Soria, donde ya hay 100 municipios sin menores de 5 años, lo que significa que son más de la mitad los que no tienen ningún tipo de reemplazo generacional en el último lustro.

El porcentaje también es elevado en provincias como Ávila, donde uno de cada tres municipios tampoco tiene población infantil menor de 5 años, o Salamanca, donde también hay 87 términos en esta situación. En el mapa se aprecia que esta situación es menos significativa en Valladolid y Segovia, porque sus pirámides demográficas muestran una situación ligeramente mejor, y León, donde la dinámica demográfica es similar a la de las provincias más envejecidas y con mayores problemas de despoblación, pero el tamaño municipal medio es mayor y esto provoca que, en conjuntos algo más grandes, este fenómeno representado en valores absolutos tenga una menor incidencia.

En relación con esta última cuestión, es evidente que, aunque el estudio de la despoblación a escala municipal permite afinar mucho mejor el diagnóstico demográfico de un espacio tan amplio como Castilla y León, las diferencias entre unos municipios y otros, en términos de superficie y de número de entidades de población que incorpora, hace que pueda haber otras circunstancias que queden ocultas en el total municipal. Por ello, este estudio de la despoblación hará una última y breve referencia al poblamiento a partir de las entidades singulares existentes en Castilla y León, en la media en que, como se podrá comprobar, en las últimas décadas el proceso de despoblación no lleva asociado un proceso de despoblamiento, de tal forma que ha crecido el número de entidades singulares, pero apenas se han registrado despoblados.

2.4.- Una despoblación sin despoblamiento: la evolución demográfica de las entidades singulares de población de Castilla y León

Aunque es habitual, al analizar la evolución demográfica de Castilla y León y sus problemas de despoblación, hablar de "minifundismo" municipal (Noguera, 2016, 19; Vilalta, 2015, 108), por contar con un número muy elevado de municipios, y muchos ellos, como se ha comprobado, de dimensiones demográficas muy reducidas, la realidad es que esta caracterización no es más que una división administrativa histórica pero artificial, por cuanto el asentamiento de población se hace específicamente en núcleos de población y no en términos municipales. De igual forma, la prestación de servicios públicos o la construcción de infraestructuras está condicionada por el número de núcleos existentes, con independencia del tamaño del municipio en que cada uno de ellos se localice.

Partiendo de esta realidad, Castilla y León cuenta, de acuerdo con el Nomenclátor de unidades poblacionales derivado del Padrón Municipal de Habitantes, que contiene la relación detallada de las entidades y núcleos de población existentes en cada municipio, con 6.175 entidades singulares[12] en 2017. Esta cifra supone que, en promedio, cada término municipal agrupa en su interior 2,7 entidades singulares, aunque, como se podrá comprobar en la cartografía elaborada, la distribución de las entidades en esta región no muestra una distribución homogénea, sino concentrada en algunas áreas geográficas concretas.

El número de entidades singulares de Castilla y León es algo menos de un 10% del total de entidades registradas en España (61.672 entidades singulares en 2017). Así, este porcentaje es significativamente inferior al peso en el número de municipios existentes en España, donde

[12] El INE define a las entidades singulares de población como cualquier área habitable de un término municipal, habitada o excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada dentro del mismo, y que es conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión. Una entidad singular de población puede tener uno o varios núcleos, entendiendo como núcleo de población a un conjunto de al menos diez edificaciones, que están formando calles, plazas y otras vías urbanas (por excepción, el número de edificaciones podrá ser inferior a 10, siempre que la población que habita las mismas supere los 50 habitantes). Para más información, puede consultarse la nota metodológica sobre el Nomenclátor: Población del Padrón Continuo por unidad poblacional, publicada por el INE en http://www.ine.es/

Castilla y León supera el 25% de los nacionales. De hecho, Castilla y León tiene un número de entidades singulares inferior en valores absolutos al de Asturias, donde hay 6.942 entidades en 78 municipios, lo que supone un promedio de casi 90 entidades singulares dentro de cada término municipal.

Tabla 7: Distribución y evolución demográfica de las entidades singulares de Castilla y León por umbrales de población (2001-2017)

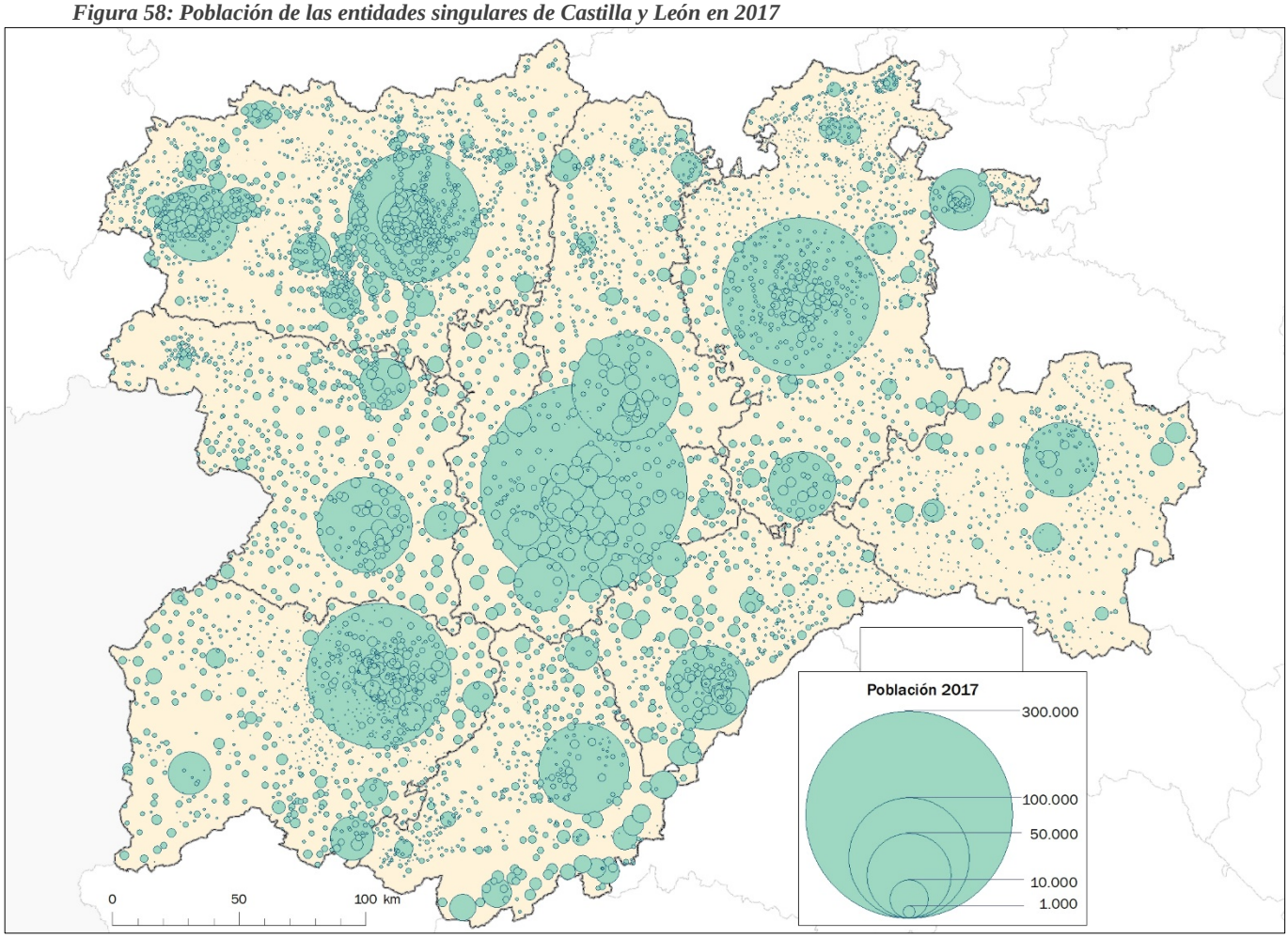
,	Entidades	%	2001	%	2011	%	2017	%	2001-2017	%	2011-2017	%
≤ 100	4.277	69,3	178.603	7,3	157.300	6,2	135.168	5,6	-43.435	-24,3	-22.132	-14,1
101 - 500	1.463	23,7	376.635	15,3	347.030	13,6	313.292	12,9	-63.343	-16,8	-33.738	-9,7
501 - 1.000	208	3,4	148.505	6,1	155.081	6,1	146.619	6,0	-1.886	-1,3	-8.462	-5,5
1.001 - 2.000	108	1,7	137.659	5,6	155.387	6,1	148.937	6,1	11.278	8,2	-6.450	-4,2
2.001 - 5.000	66	1,1	169.504	6,9	211.451	8,3	205.979	8,5	36.475	21,5	-5.472	-2,6
5.001 - 10.000	31	0,5	166.810	6,8	203.376	8,0	199.883	8,2	33.073	19,8	-3.493	-1,7
10.001 - 20.000	7	0,1	81.612	3,3	97.982	3,8	98.401	4,1	16.789	20,6	419	0,4
> 20.000	15	0,2	1.194.686	48,7	1.229.426	48,1	1.177.522	48,5	-17.164	-1,4	-51.904	-4,2
Total	6.175	100,0	2.454.014	100,0	2.557.033	100,0	2.425.801	100,0	-28.213	-1,1	-131.232	-5,1

Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Nomenclátor: Población del Padrón Continuo por Unidad Poblacional, 2001-2017.

La diferencia es aún más ostensible con Galicia, la comunidad autónoma con mayor número de entidades singulares y que concentra casi la mitad de las existentes en España (30.246 en 2017, el 49%), como consecuencia de un modelo de poblamiento disperso, casi opuesto al existente en Castilla y León, y que supone la concentración de 97 entidades singulares de población en cada municipio.

La tabla 7 distribuye las entidades singulares por umbrales de población, utilizando los mismos niveles que se han empleado anteriormente para clasificar los municipios. Como se comprueba, si el estudio se hace por entidades singulares destacan aún más los núcleos pequeños, puesto que casi el 70% de estas entidades tienen 100 o menos habitantes, un porcentaje superior, como veremos, al de municipios situados en este umbral. Tanto el número como la distribución de entidades es más parecida al de los municipios cuando el estudio se realiza con entidades de mayores dimensiones, a partir de 1.000 habitantes.

Figura 58: Población de las entidades singulares de Castilla y León en 2017

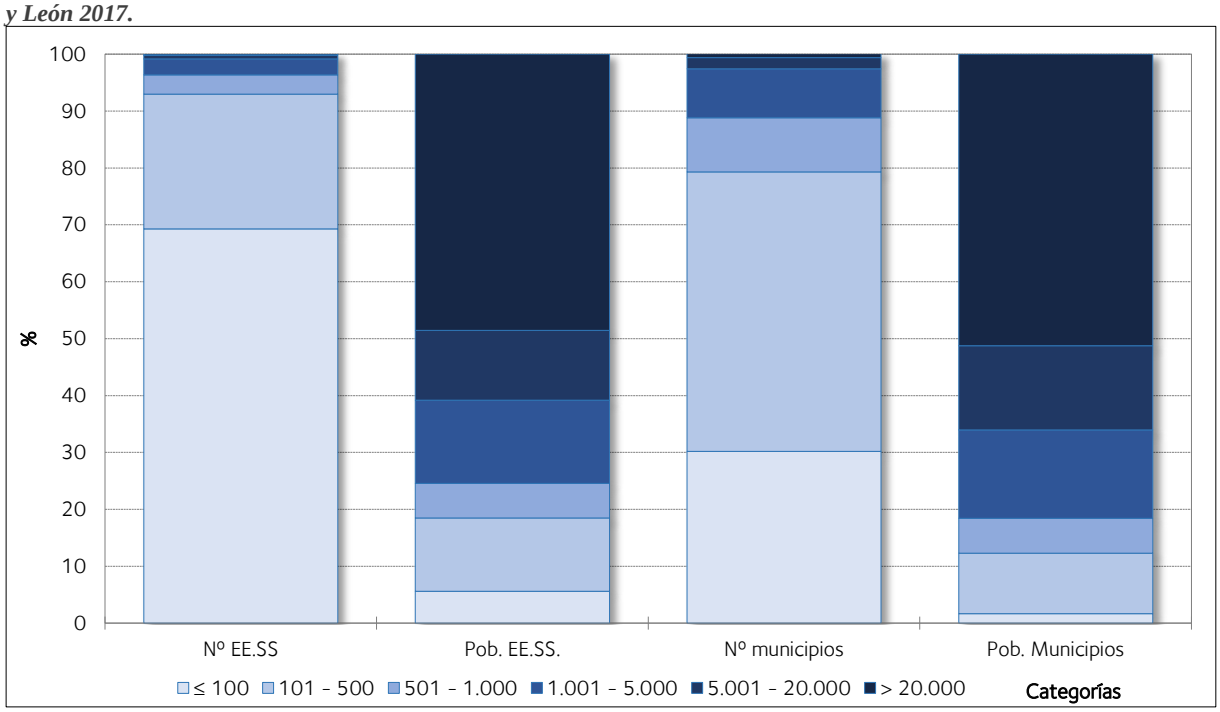


Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Nomenclátor: Población del Padrón Continuo por Unidad Poblacional, 2017.

La figura 58 representa proporcionalmente la población de todas las entidades singulares en 2017, y se pone en evidencia que la distribución básica de las entidades se asemeja bastante a la del mapa municipal, aunque con excepciones. Es el caso, fundamentalmente, de la provincia de León, puesto que los 211 municipios cuentan con 1.402 entidades, es decir, aproximadamente 7 entidades en cada término, frente a la media de 2,7 en Castilla y León, y con una dimensión media de 334 habitantes, un valor parecido al del promedio castellano y leonés (392 habitantes)[13]. También se aprecia una mayor concentración de entidades en la provincia de Salamanca, en el entorno de su capital.

[13] Alejados de este promedio se sitúan las provincias de Soria, donde la dimensión media de sus entidades singulares es de 176 habitantes, menos de la mitad, y, sobre todo, Valladolid, donde la media asciende hasta los 1.915 habitantes, por el peso de la capital vallisoletana.

Figura 59: Distribución de las entidades singulares, los municipios y sus habitantes según umbrales de población en Castilla y León 2017.

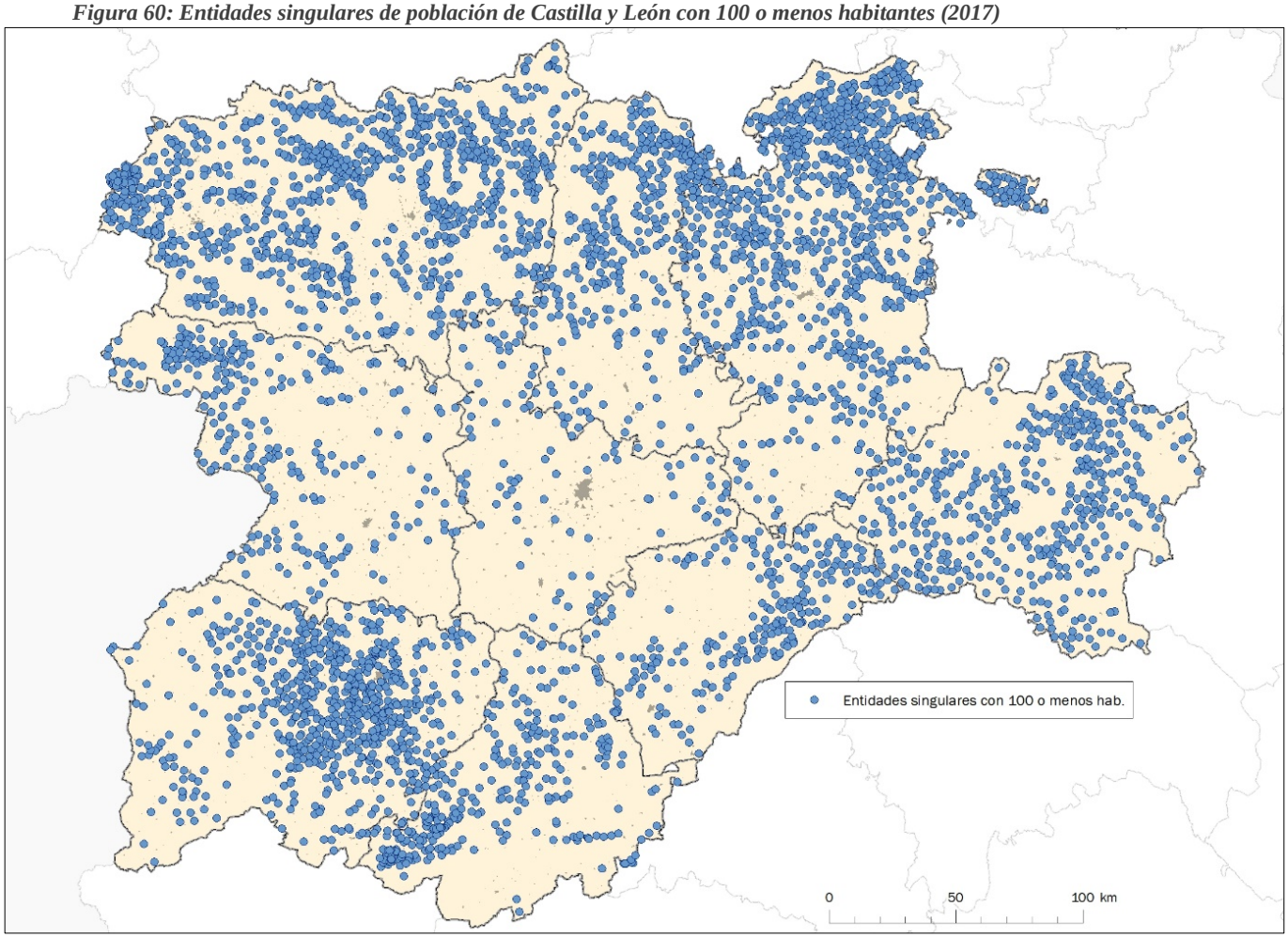


Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Padrón Municipal de Habitantes y Nomenclátor: Población del Padrón Continuo por Unidad Poblacional, 2017.

Si se compara la distribución de entidades administrativas y de población entre los datos del nomenclátor de unidades poblacionales y de los municipios (figura 59), resulta nítido que la mayor diferencia está en la distribución del número de entidades singulares, por la mayor representación de los núcleos menores de 100 habitantes –que se compensa con un mucho más limitado peso de las que tienen entre 101 y 500 efectivos- mientras que la población tiene una distribución mucho más parecida en ambos casos, sobre todo en umbrales por encima de los 1.000 habitantes. Esta diferencia entre entidades y municipios menores de 100 habitantes se explica por dos factores. Por un lado, porque en muchos municipios hay alguna pequeña entidad singular con un peso muy limitado en el conjunto municipal y, por otro, porque en algunas áreas el total municipal se compone de la suma de numerosos y pequeños núcleos de población que, en la mayor parte de los casos, no superan el umbral antes indicado.

Así, la figura 60 representa las 4.277 entidades singulares con 100 o menos habitantes, y su distribución permite valorar que, en buena parte del territorio regional, son el tipo de poblamiento mayoritario.

Figura 60: Entidades singulares de población de Castilla y León con 100 o menos habitantes (2017)



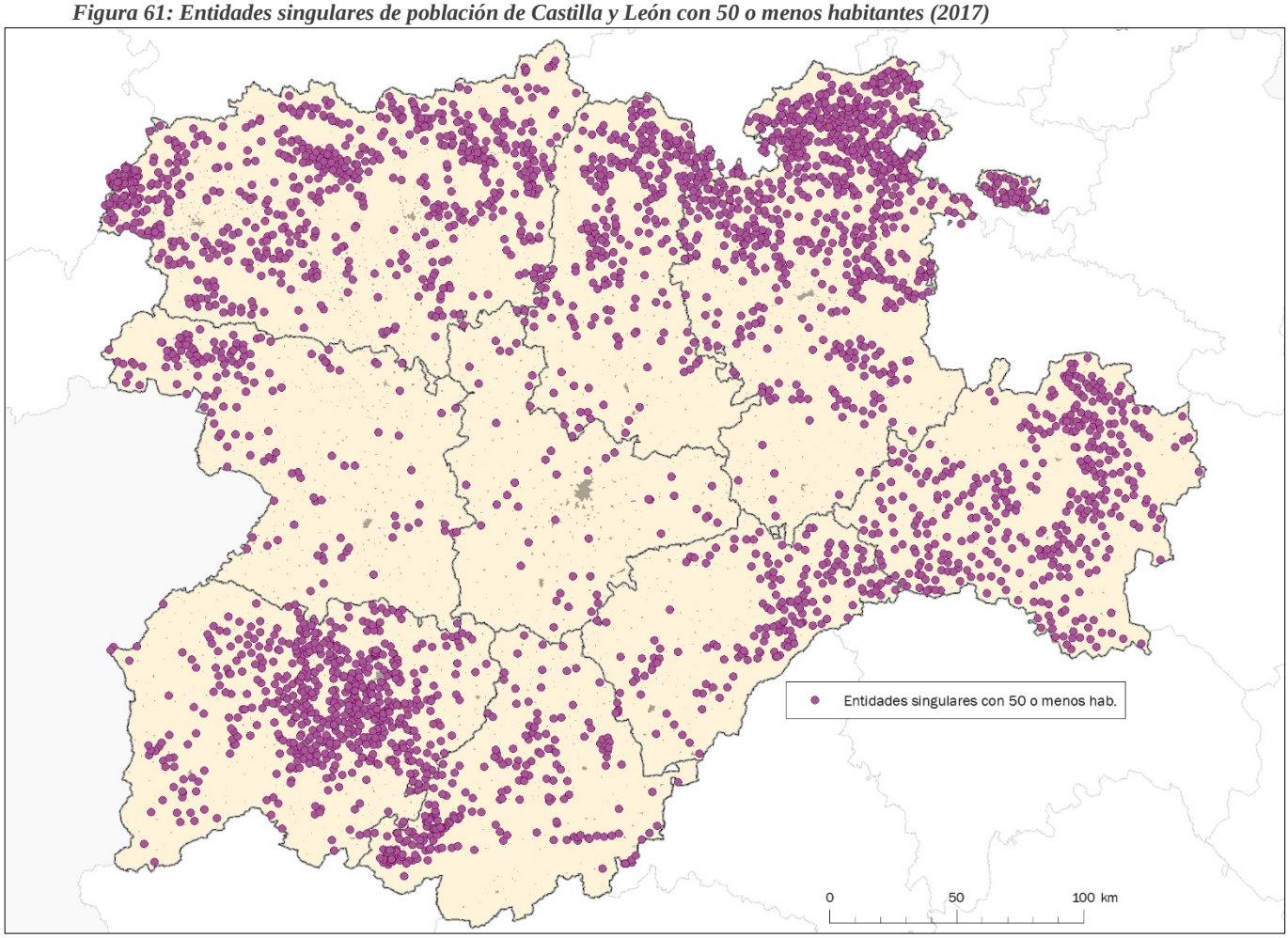
Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Nomenclátor: Población del Padrón Continuo por Unidad Poblacional, 2017.

El borde meridional de la Cordillera Cantábrica, desde León hasta Burgos, la denominada "Raya" de Castilla y León con Portugal en su sector zamorano (Hortelano, 2015), el entorno de la ciudad de Salamanca, la provincia de Soria y el nordeste segoviano muestran una gran concentración de entidades por población por debajo de la centena, mientras únicamente no son mayoritarias en algunos espacios del interior de la comunidad autónoma, donde el tamaño medio de las entidades es superior, y la mayor parte de los municipios cuenta con un único núcleo de población principal.

Es el caso, como puede apreciarse, de las campiñas meridionales de la cuenca del Duero, así como el propio eje del río desde el sur de la provincia de Burgos, las campiñas meridionales de Valladolid, la Tierra de Pinares segoviana, hasta la campiña suroriental de la provincia de Zamora, en el entorno de la Guareña. También son excepcionales en el entorno de la ciudad de

León y en el borde meridional de la Cordillera Central en la provincia de Ávila, donde los municipios cuentan con núcleos de población con un tamaño muy superior a la media regional.

Figura 61: Entidades singulares de población de Castilla y León con 50 o menos habitantes (2017)



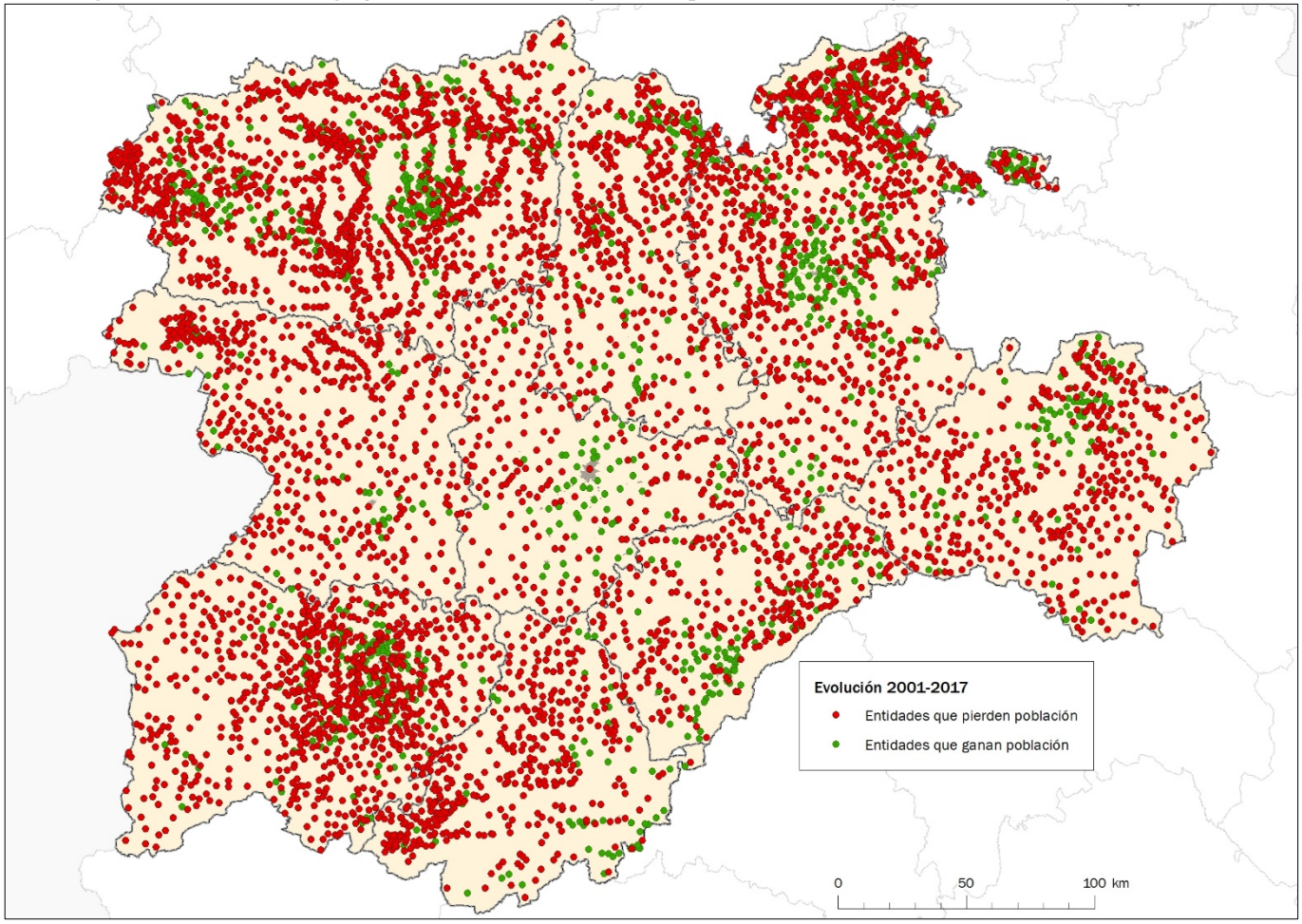
Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Nomenclátor: Población del Padrón Continuo por Unidad Poblacional, 2017.

Si el umbral de análisis desciende hasta los 50 habitantes (figura 61), el número de entidades se reduce hasta las 3.265, aunque esta cifra supone que más de la mitad de las existentes en Castilla y León no alcanza dicho umbral. Su distribución es prácticamente similar a la de la figura anterior, lo que indica que, en realidad, esta cifra es más próxima al tamaño medio de estos pequeños núcleos, que en 2017 se sitúa en 31 habitantes por entidad.

Partiendo de la distribución territorial de las entidades singulares de Castilla y León, y particularmente de las que tienen un menor tamaño, así como de su dimensión media, resulta lógico pensar que el fenómeno de la despoblación está teniendo un efecto muy negativo en su

evolución a lo largo del siglo XXI. Las figuras 62 y 63 así lo atestiguan, tanto desde el punto de vista de la extensión espacial de la despoblación, como de su intensidad en función del tamaño demográfico de los núcleos.

Figura 62: Evolución demográfica de las entidades singulares de población de Castilla y León entre 2001 y 2017

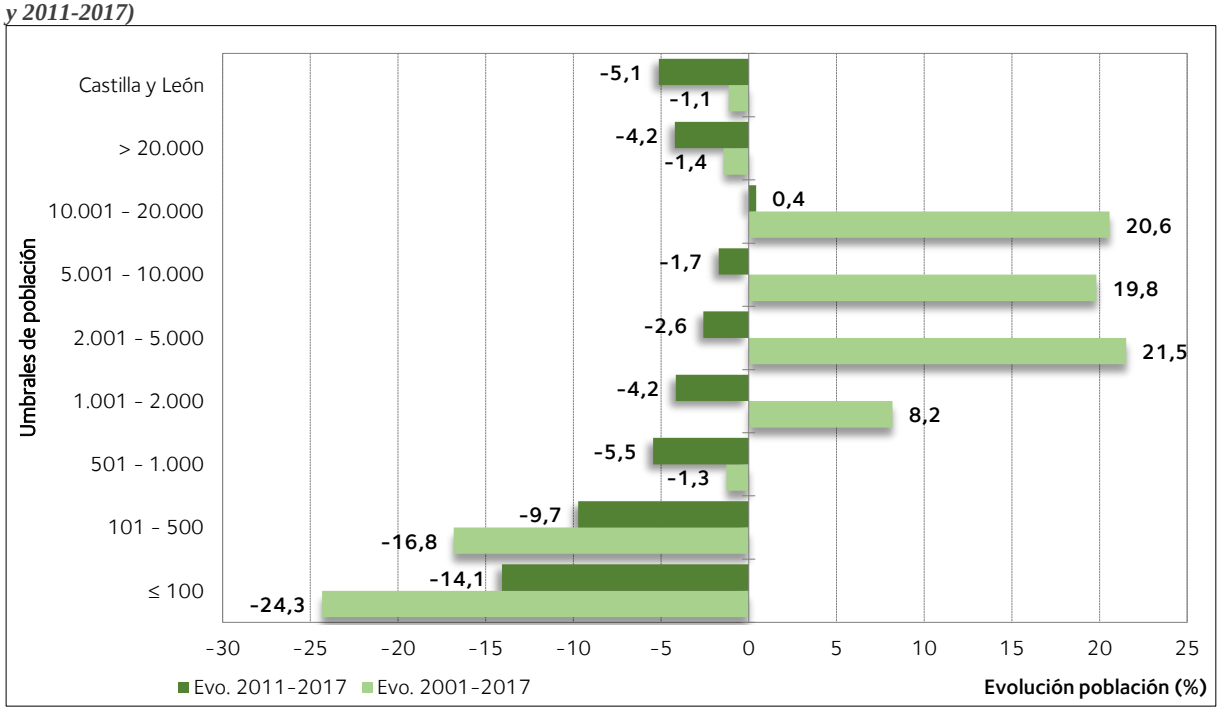


Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Nomenclátor: Población del Padrón Continuo por Unidad Poblacional, 2001 y 2017.

En cuanto a la extensión de la despoblación, si la mayor parte de los municipios castellanos y leoneses presentan una evolución muy negativa desde 2001 (e incluso con anterioridad), este proceso se repite, e incluso se agudiza si se contemplan las entidades de manera singularizada. Nueve de cada diez entidades pierden población a lo largo del siglo XXI, lo que explica que el mapa esté prácticamente teñido de rojo en todo el territorio con excepción de los ámbitos periurbanos de la región, o áreas concretas como el borde de la Cordillera Central en Ávila y

Segovia. La pérdida de población es tan generalizada que apenas hay diferencias en el porcentaje de entidades que reducen su población entre ambas décadas del siglo.

Figura 63: Evolución demográfica de las entidades singulares de Castilla y León según umbrales de población (2001-2017 y 2011-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Nomenclátor: Población del Padrón Continuo por Unidad Poblacional, 2001 y 2017.

Hay que tener en cuenta que el porcentaje de caída de la población en el umbral más bajo, por debajo de los 100 habitantes, es ligeramente inferior al registrado a escala municipal por un efecto estadístico, puesto que, por diferencias en la forma de definir las entidades singulares entre 2001 y 2017, hay cerca de 200 pequeñas entidades en las que no se ha podido realizar el cociente para conocer su evolución, lo que reduce de forma significativa dicho porcentaje. No obstante, y a pesar de esta salvedad, a lo largo del siglo estas pequeñas entidades han perdido una cuarta parte de su población, y cerca del 30% si reducimos el análisis a los núcleos menores de 50 empadronados.

El análisis de las entidades singulares vuelve a mostrar la importancia de la dimensión de los núcleos a la hora de afrontar los procesos de despoblación, en la medida en que, si bien desde 2011 la evolución general es negativa en prácticamente todos los umbrales de población, las caídas experimentadas no tienen el mismo peso relativo en las entidades menores de 500

habitantes (puesto que se pierde desde 2011 casi un 15% en las menores de 100 habitantes y casi el 10% en las que cuentan con entre 101 y 500 personas) o en las que se sitúan entre los 1.000 y 10.000 efectivos, inferior al 5% en el mismo lapso temporal. Y si se contempla el análisis desde 2001, estos han conseguido crecer de forma significativa en lo que va de siglo, siendo capaces, por tanto, de unirse a las dinámicas demográficas positivas vinculadas al asentamiento de población inmigrante o por la consolidación de los espacios periurbanos de las ciudades de Castilla y León.

En definitiva, el análisis de la despoblación en Castilla y León muestra una compleja situación tanto por su intensidad, sin parangón en España en términos absolutos y relativos en las dos últimas décadas, y, sobre todo, por su extensión. No habiendo grandes diferencias entre las provincias, tanto si el análisis se realiza en relación con la dimensión de los municipios de Castilla y León como si se profundiza en la funcionalidad territorial de cada uno de ellos, no cabe duda de que la situación demográfica de la mayor parte de los pequeños municipios que componen el territorio de Castilla y León es muy negativa, situándose en umbrales demográficos que comprometen a medio plazo la existencia de población empadronada en muchos de ellos. Y si el análisis se acerca más a la realidad del poblamiento castellano y leonés y se observa la dinámica de sus entidades singulares, la evolución va a llevar indefectiblemente a un aumento del número de núcleos que no cuenten con población empadronada o que tengan residentes de forma continua, sino que no siendo abandonados en las próximas décadas y no alcanzando la consideración de despoblados definitivos, apenas tendrán funciones territoriales una parte del año -periodos vacacionales, fines de semana…- pero habrán de disponer de los servicios básicos necesarios al menos durante la época en la que haya población estacional.

Si tenemos en cuenta la forma en la que se financian los ayuntamientos en España, y la dimensión económica de estos en Castilla y León, resulta pertinente, por tanto, profundizar en la financiación de los ayuntamientos con el fin de valorar los aspectos que marcan esta relación

y, a partir de ello, evaluar las perspectivas financieras a medio plazo y la necesidad o no de cambios en dicha financiación.

3.- LA FINANCIACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN CASTILLA Y LEÓN

Una vez analizada la situación demográfica de los municipios castellanos y leoneses, y de forma más detenida, el fenómeno de la despoblación en el contexto de los desafíos demográficos que están afectando a la región, ha de plantearse en qué medida estos municipios cuentan con recursos financieros para poder hacer frente a los desafíos o si, por el contrario, la financiación municipal es un problema añadido que no hace sino intensificar los problemas demográficos señalados.

Así, en primer lugar, el análisis se centrará en el impacto que la crisis económica ha tenido en los ayuntamientos desde mediados de la década anterior, tanto en cifras absolutas como en la composición de los presupuestos municipales. El análisis se detendrá en la estructura de los ingresos que reciben los municipios de Castilla y León, además de en los cambios que, desde 2006 se han producido en los principales capítulos, con el fin de evaluar tanto los recursos disponibles en las entidades locales como los cambios en cuanto al origen de dichos ingresos en el periodo de estudio.

De forma similar, el trabajo se detendrá en el destino de los fondos municipales, tanto en relación con la clasificación económica de los gastos como, para conocer mejor las prioridades, en las áreas de gasto de los ayuntamientos, así como en algunos de sus epígrafes más significativos. En particular, se realizará un análisis más detenido acerca del cumplimiento de los objetivos presupuestarios por parte de los ayuntamientos de Castilla y León, así como de la evolución de su deuda pública.

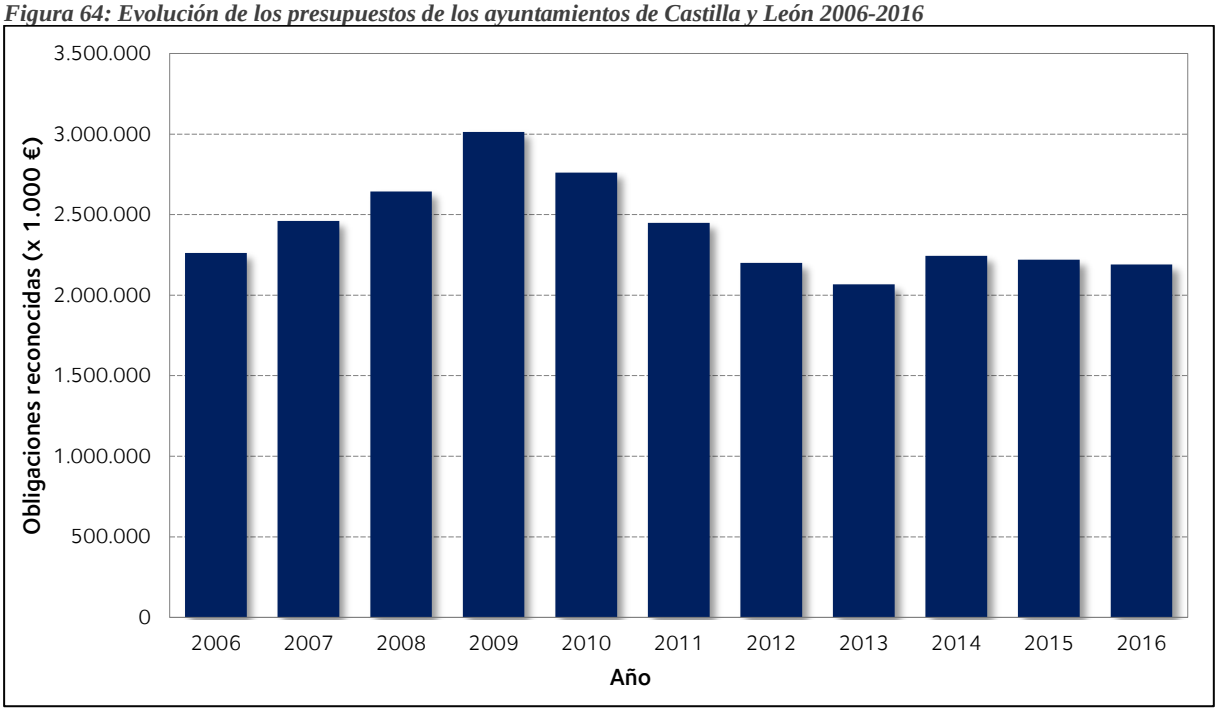
Finalmente, el capítulo relaciona la financiación con el fenómeno de la despoblación, realizando una aproximación al efecto que la pérdida de efectivos demográficos ocasiona en las cuentas públicas de los ayuntamientos de Castilla y León, y la evolución que tienen los presupuestos en

términos de ingresos y gastos per cápita. Esta base permitirá, en el siguiente capítulo, entender la relación entre el modelo de poblamiento castellano y leonés y la financiación local.

3.1.- El impacto de la crisis económica en la financiación de los ayuntamientos

La reforma de las Haciendas Locales acaecida en 2004, tal y como se acaba de señalar, supone una transformación significativa en los presupuestos de las administraciones locales, pero los cambios son más importantes por los efectos que la dinámica económica va a generar en las cuentas públicas. Tal y como se puede apreciar en la figura 64, los presupuestos de los ayuntamientos de Castilla y León, representados a partir de las obligaciones reconocidas netas recogidas en la liquidación de sus presupuestos, muestran una tendencia oscilante, muy relacionada con la dinámica económica, aunque también hay otras variables socioeconómicas y políticas que se deben valorar

Figura 64: Evolución de los presupuestos de los ayuntamientos de Castilla y León 2006-2016



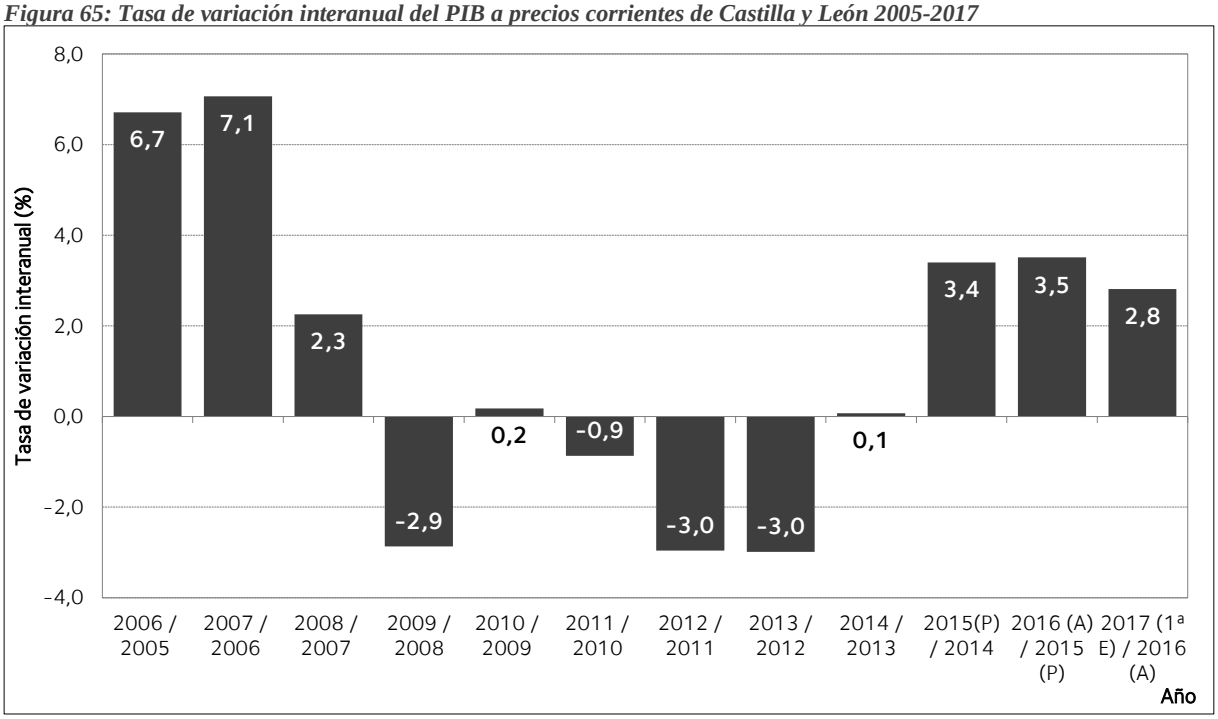
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Siguiendo el análisis de la figura adjunta, pueden apreciarse a lo largo del periodo 2006-2016 tres etapas en cuanto a la evolución de estos presupuestos. Una primera etapa, hasta 2009, de crecimiento muy fuerte de los presupuestos de los ayuntamientos, que pasan de algo más de 2.260 millones de euros a los 3.013 millones de euros de 2009, la cifra más alta de presupuestos municipales de la historia en Castilla y León, y en el conjunto de España. Es decir, en apenas

cuatro años, los ayuntamientos disponen de casi 8.000 millones de euros más para la financiación de sus gastos.

Desde 2009, y hasta 2012, se aprecia un descenso drástico en lo referido al gasto ejecutado por los ayuntamientos de Castilla y León. Este descenso es coincidente con los años más duros de la crisis económica que afecta a España, aunque este retroceso se produce con retraso con respecto a la dinámica económica nacional, por el efecto que tienen algunas políticas económicas en las cuentas públicas municipales. En concreto, y tal y como se podrá comprobar a continuación, los presupuestos municipales de 2009 y 2010 son, pese a situarse ya en el periodo de recesión económica -tal y como se representa en la figura 65-, los que cuentan con los presupuestos más elevados en la historia de las administraciones locales no sólo de Castilla y León, sino de toda España, por el efecto que el denominado Plan E supone en las cuentas municipales. Este aspecto se analizará más detenidamente al profundizar en la estructura de los ingresos de los ayuntamientos.

Figura 65: Tasa de variación interanual del PIB a precios corrientes de Castilla y León 2005-2017



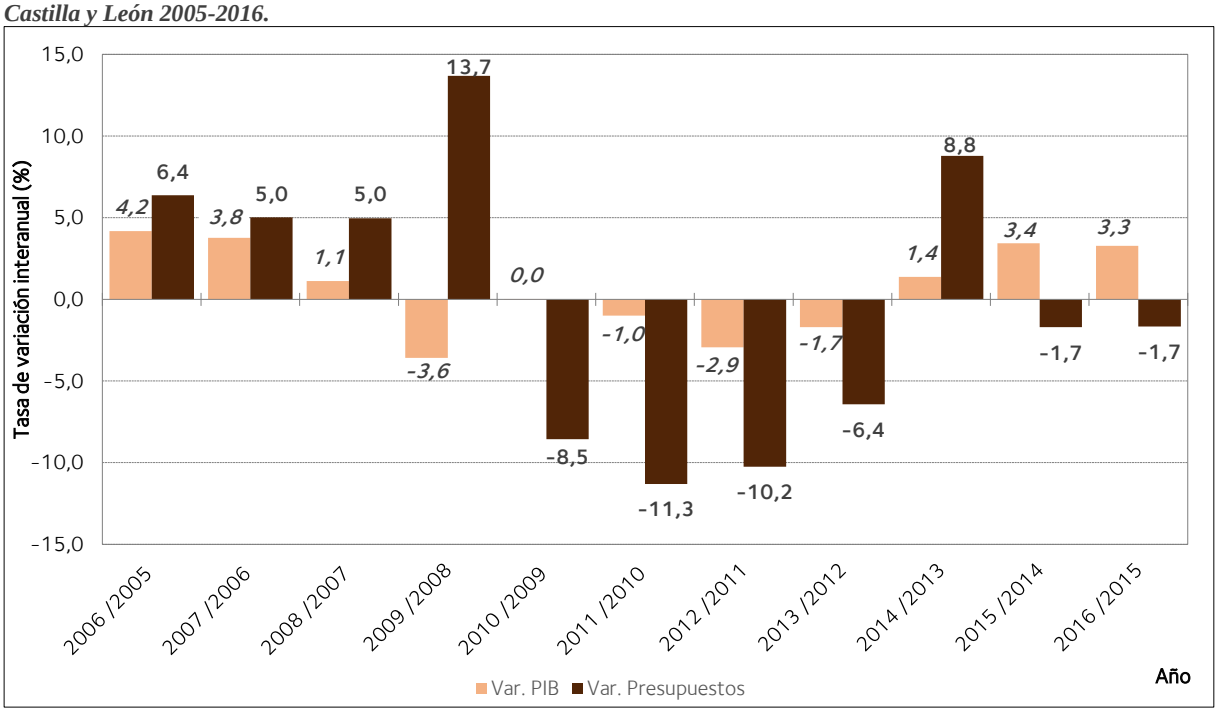
Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Contabilidad Regional de España, Base 2010, Castilla y León.

Así, en la figura 65 se aprecia que el periodo de crisis económica más acusado en Castilla y León se sitúa entre 2008 y 2013, donde se registran prácticamente cinco años consecutivos con

una tasa de variación interanual del PIB negativa (a excepción del 2010/2009, donde se registró una tasa de crecimiento del PIB de 0,2%[14]). Así, 2009 y 2010 muestran un gasto municipal no acorde con la evolución de la actividad económica general, lo que aumenta el déficit público en el conjunto nacional, por un lado, y el endeudamiento municipal, por otro.

La evolución del PIB a partir de 2014, con un crecimiento sostenido desde 2015 hasta la actualidad por encima o en el entorno del 3% anual, no ha llevado aparejado, sin embargo, un incremento semejante de los presupuestos municipales. Así, la tercera fase temporal en los presupuestos municipales, que se desarrolla desde 2013 hasta 2016, se caracteriza por la estabilidad de los presupuestos municipales, desligándose su evolución de las tendencias generales de la actividad económica.

Figura 66: Tasa de variación anual a precios constantes de la liquidación de los presupuestos municipales y del PIB de Castilla y León 2005-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de INE: Contabilidad Regional de España, Base 2010, Castilla y León y Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2005-2016.

Por tanto, como puede comprobarse en la figura 66, aunque a priori hay una relación directa entre la financiación local y la evolución general de la economía, más aún cuando, como

[14] Es el periodo en el que se hace popular la expresión de "brotes verdes" para hablar de la recuperación económica, según las palabras de la Ministra de Economía ("Salgado augura los primeros 'brotes verdes' "en unas semanas"", El País, 20 de mayo de 2009).

veremos, algunas de las partidas de las que disponen los ayuntamientos están vinculadas a la evolución de la recaudación de determinados impuestos o tributos, esta relación no es, ni mucho menos, automática.

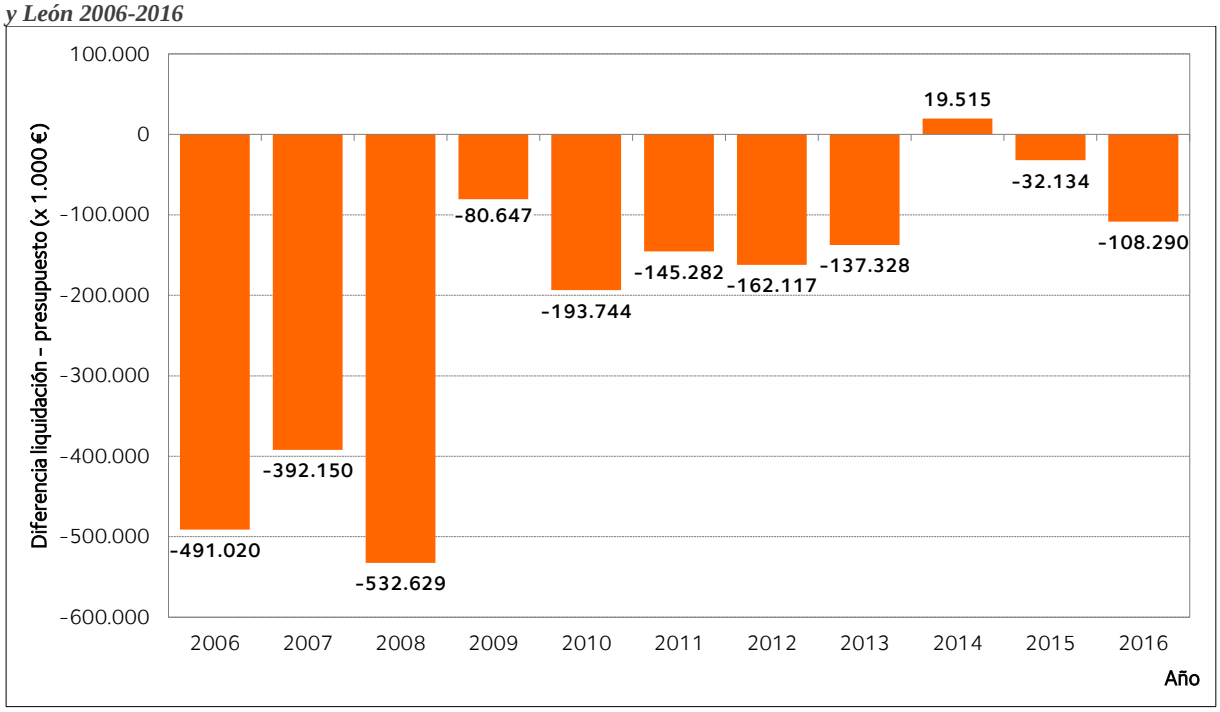
Mientras entre 2005 y 2009 los gastos aprobados por los ayuntamientos castellanos y leoneses crecieron a un ritmo superior al de la economía regional (sobre todo en 2008 y 2009, respecto a 2007 y 2008, y particularmente el último año, en el que los gastos crecen un 13,7% en tasa interanual frente a una caída del PIB regional del -3,6%), desde 2010 hasta la actualidad, la evolución interanual de la liquidación de los presupuestos municipales muestra tasas de variación inferiores a la evolución de la actividad económica. Como ya se ha señalado, entre 2010 y 2013 la economía regional se sitúa en recesión, con tasas de crecimiento negativas (-1,0%, -2,9% y -1,7% entre 2011 y 2013), pero los gastos se reducen en porcentajes muy superiores, como respuesta a la necesidad de reducir el déficit público del Estado, y compensar la diferencia que se produjo entre la economía y la financiación local en años anteriores.

Únicamente hay un diferencial a favor del ritmo de crecimiento de los gastos de los ayuntamientos en 2014, puesto que, si la economía creció un 1,4% en términos interanuales, la liquidación lo hico en un 8,8%. No obstante, esta evolución interanual tiene una explicación directa en la acumulación de recortes desde 2010 hasta 2013, por un lado, y a la puesta en marcha, de forma puntual, de un Plan de Pago a Proveedores, que propició un aumento claro de los ingresos obtenidos por los ayuntamientos en dicho año.

La evolución de los gastos en los últimos años vuelve a situarse en el ámbito de la disminución de las cantidades liquidadas, puesto que en los dos últimos años se ha reducido el presupuesto en un -1,7% anual, aunque el crecimiento de la economía regional en ambos años haya superado claramente el 3%. Esto hace, por tanto, que haya una diferencia cada vez más clara entre la evolución de la economía y la de los presupuestos municipales, desligándose de forma progresiva.

La distancia entre actividad económica y presupuestos municipales registrada en los últimos años tiene otra plasmación si se comparan los presupuestos presentados y la liquidación definitiva de estos. En la figura 57 se recoge la diferencia existente entre las cantidades presupuestadas inicialmente por los ayuntamientos y las obligaciones reconocidas netas según la liquidación definitiva de estos. Como puede comprobarse, la cantidad prevista en los presupuestos fue significativamente superior a la que, finalmente, se dispuso, salvo en 2014.

Figura 67: Diferencia entre los presupuestos aprobados y la liquidación de los presupuestos en los ayuntamientos de Castilla y León 2006-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Esta diferencia es muy evidente en los primeros años del periodo de análisis, en los que se presupuestaron entre 390 y 500 millones de euros más de lo que realmente se llega a gastar en ellos. Esta situación es debida, en estos años, a previsiones de ingresos en algunas partidas como el I.C.I.O. o la enajenación de terrenos muy superiores a los que finalmente se obtenían. Una parte de la diferencia se compensaba por el aumento de la deuda de los ayuntamientos, pero otra parte, mayor aún, quedaba sin ejecutarse definitivamente, sobre todo cuando se correspondía con inversiones directas previstas.

Desde 2009, la diferencia entre lo presupuestado y lo gastado se reduce drásticamente, no superando en ningún año los -200 millones de euros de diferencia. Ahora bien, sigue siendo superior lo inicialmente previsto a lo gastado y certificado, tanto porque las previsiones de ingresos estaban sobrevaloradas, como por la reducción de las cifras disponibles como resultado de la adaptación de los presupuestos a los objetivos de estabilidad, así como por las limitaciones que, como hemos visto, impone la regla de gasto a la financiación de los ayuntamientos.

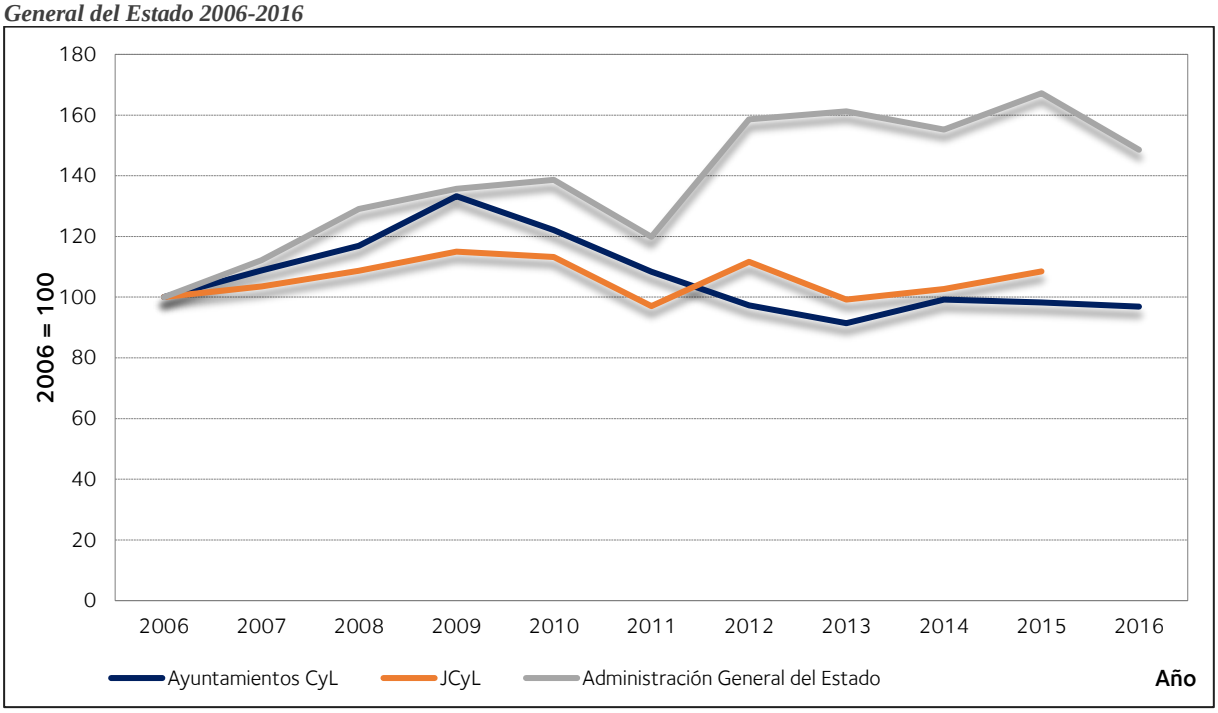
Dentro de esta dinámica, destaca la excepcionalidad del año 2014 que, como señalamos anteriormente, registra un importante crecimiento de los ingresos en términos interanuales, propiciando un saldo positivo entre lo previsto en la aprobación de los presupuestos y lo finalmente liquidado, por la inyección financiera que supone el plan para el pago a proveedores dirigido a las entidades locales.

Por tanto, y aunque se analizarán estas cuestiones más adelante con mayor detenimiento, parece evidente que, desde 2010, y como efecto derivado de la crisis económica y de los cambios en la política financiera de las administraciones públicas, los ayuntamientos de Castilla y León han experimentado un evidente retroceso en cuanto a la financiación disponible. Este hecho se hace palpable cuando se compara la evolución de los presupuestos municipales de la región con los de la Junta de Castilla y León o de la Administración General del Estado en el mismo periodo de tiempo.

La figura 68 muestra la evolución relativa de las obligaciones reconocidas netas de las tres administraciones a partir de 2006, y permite comprobar que los presupuestos municipales son los que han experimentado una tendencia más negativa tanto en el conjunto del periodo analizado como, sobre todo, si se comparan desde 2009-2010, cuando se registran los valores más elevados en los tres casos. Así, los presupuestos municipales son los únicos que, en 2016, son inferiores a los registrados en 2006, con una caída del -2%, siendo así desde 2012, mientras que los presupuestos de la Administración General del Estado han experimentado un

incremento cercano al 50% y la Junta de Castilla y León, en 2015, cuenta con un incremento de algo menos del 10% respecto a 2006[15].

Figura 68: Evolución relativa de los presupuestos municipales, de la Junta de Castilla y León y de la Administración General del Estado 2006-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: *Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales*, 2006-2016; *Presupuestos Generales del Estado Consolidados*, 2006-2016; y *Serie de Liquidaciones de las Comunidades Autónomas*. Ejercicios 1984-2015.as o

Si el análisis se realiza desde 2009, la tendencia es aún más evidente. Por un lado, los presupuestos generales del Estado, en lo que se refiere a su administración general, crecen de forma clara en este periodo, pues, incluso con las oscilaciones producidas por los recortes en la cifra presupuestaria de 2011 o 2016, suman casi un 10% entre 2009 y 2016. Por otro, los presupuestos de la Junta de Castilla y León expresan una dinámica más estable, con ligeras oscilaciones a la baja, como la reducción de los presupuestos de 2011 o la más moderada de 2013, lo que lleva a una caída del -5,3% en este mismo periodo, unos 605 millones de euros menos.

Y, por otro lado, tomando como referencia la financiación municipal de 2009, en 2016 la liquidación de sus presupuestos es un 27% inferior, lo que se puede expresar también con una

[15] En el caso de la Junta de Castilla y León, no se disponen de los presupuestos liquidados definitivos para 2016, por lo que la gráfica únicamente muestra la evolución hasta 2015.

reducción, en términos absolutos, de -822,5 millones de euros en los últimos siete años. Es decir, si bien la crisis económica provoca un deterioro en los presupuestos disponibles a partir de finales de la década anterior, la evolución subsiguiente tiene notables diferencias según la administración que comparemos. Este hecho tiene mucho que ver con la forma en la que, desde el gobierno central, se ha diseñado la política de estabilidad presupuestaria en este periodo con el fin de cumplir con los objetivos previstos en el marco de la Unión Europea.

Tabla 8: Objetivos de Estabilidad Presupuestaria por Subsectores (2006-2016)

Ejercicio	Administración. Central	Comunidades Autónomas	Corporaciones Locales	Seguridad Social	Administraciones Públicas
2006	-0,4%	-0,1%	0,0%	0,7%	**0,2%**
2007	0,2%	-0,1%	-0,1%	0,7%	**0,7%**
2008	0,3%	0,3%	0,0%	0,6%	**1,2%**
2009	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	**0,8%**
2010	-6,7%	-2,4%	-0,4%	0,2%	**-9,3%**
2011	-4,8%	-1,3%	-0,3%	0,4%	**-6,0%**
2012	-3,5%	-1,5%	-0,3%	-1,0%	**-6,3%**
2013	-3,8%	-1,3%	0,0%	-1,4%	**-6,5%**
2014	-3,5%	-1,0%	0,0%	-1,0%	**-5,5%**
2015	-2,9%	-0,7%	0,0%	-0,6%	**-4,2%**
2016	-2,2%	-0,7%	0,0%	-1,7%	**-4,6%**

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública, Regla de Gasto y Límite de Gasto no Financiero del Estado, 2017.

En un contexto de déficit público elevado desde 2010, y con límites impuestos por los Procedimientos de Déficit Excesivo (PDE) aprobados en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de la Unión Europea[16], el gobierno de la nación decide, con la aprobación de los Objetivos de Estabilidad Presupuesta, Deuda Pública, Regla de Gasto y Límite de Gasto no Financiero del Estado[17], cómo se reparte, entre el conjunto de las administraciones públicas,

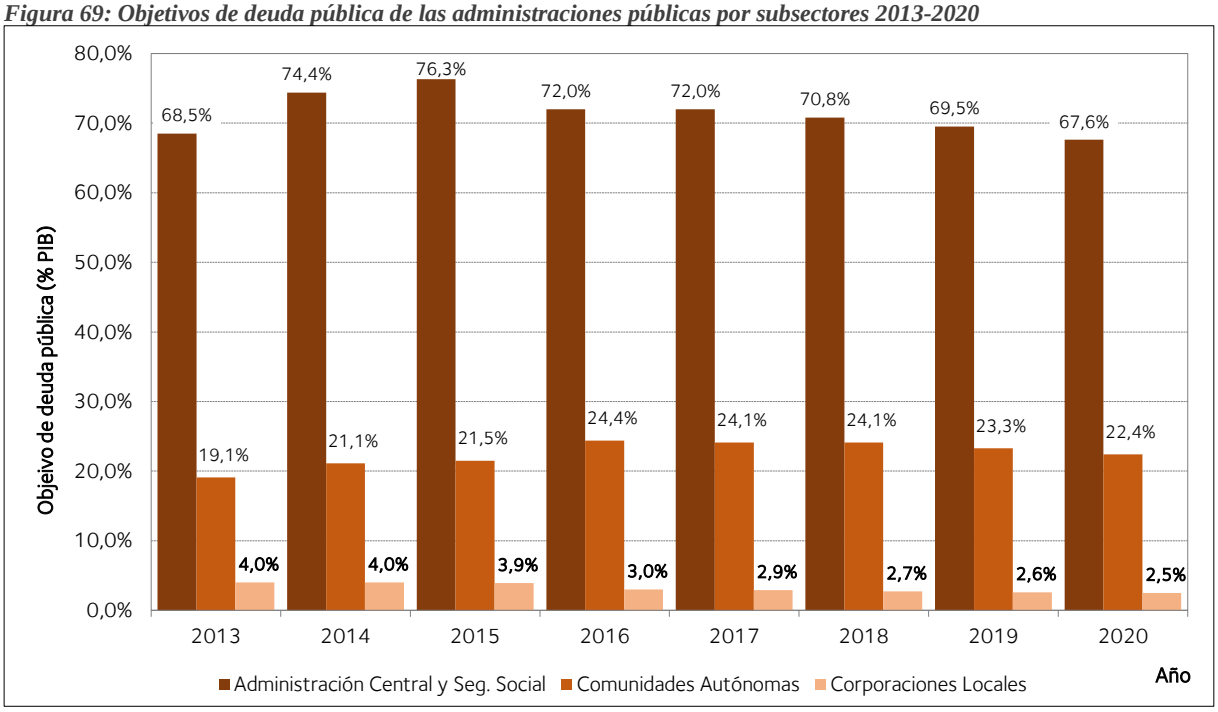
[16] Para profundizar en el Procedimiento de Déficit Excesivo, puede consultarse el Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo: aceleración y clarificación de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo.

[17] Según la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en su artículo 15.1, "en el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local en cuanto al ámbito de las mismas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria, en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores" (BOE núm. 103, de 30 de abril de 2012).

el margen existente tanto de déficit público como de endeudamiento. Pues bien, la tabla 8 permite comprobar que, desde 2010, existe un margen para el déficit público, pero este es dirigido fundamentalmente a los presupuestos de la Administración Central, de manera secundaria hacia la Seguridad Social, así como a las comunidades autónomas y, de manera muy limitada, a las corporaciones locales. De hecho, puede comprobarse cómo, desde 2009, únicamente ha habido un margen de déficit de -0,4% en 2010, y de -0,3% en 2011 y 2012 para las administraciones locales. Desde ese año, los presupuestos municipales no pueden aumentar, en conjunto, su déficit público. Por comparación, puede comprobarse que, aunque las cifras se van reduciendo, la administración central es la que ha podido emplear mayoritariamente el margen de déficit, desde un máximo de -6,7% en 2010 hasta el -2,2% en 2016. Por su parte, las comunidades autónomas también han visto reducir su objetivo de déficit, desde el -2,4% de 2010 hasta el -0,7% en 2015 y 2016. No obstante, es evidente que su margen, aunque menor que el de la administración central, es muy superior al que han podido alcanzar los ayuntamientos y el resto de las corporaciones locales.

Esta diferencia entre los objetivos de déficit público para los diferentes subsectores de las administraciones públicas tiene, como complemento, una distribución también desigual de los objetivos de deuda pública de las administraciones públicas. Como se aprecia en la figura 69, al igual que sucede en el reparto del margen del déficit público, la administración central y la seguridad social concentran la mayor parte del endeudamiento público. Así, aunque se plantea la reducción del nivel de endeudamiento en relación con el PIB nacional, la administración central concentra en 2016 la mayor parte del objetivo de deuda pública, el 72% del PIB nacional, cifra que tiene que reducirse hasta el 67,6% del PIB en 2020. Las comunidades autónomas apenas representan una tercera parte de este objetivo de deuda, puesto que en 2016 su objetivo de deuda pública es el 24,4% del PIB nacional, y esta cifra ha de descender de forma progresiva hasta el 22,4% del PIB en 2020.

Figura 69: Objetivos de deuda pública de las administraciones públicas por subsectores 2013-2020



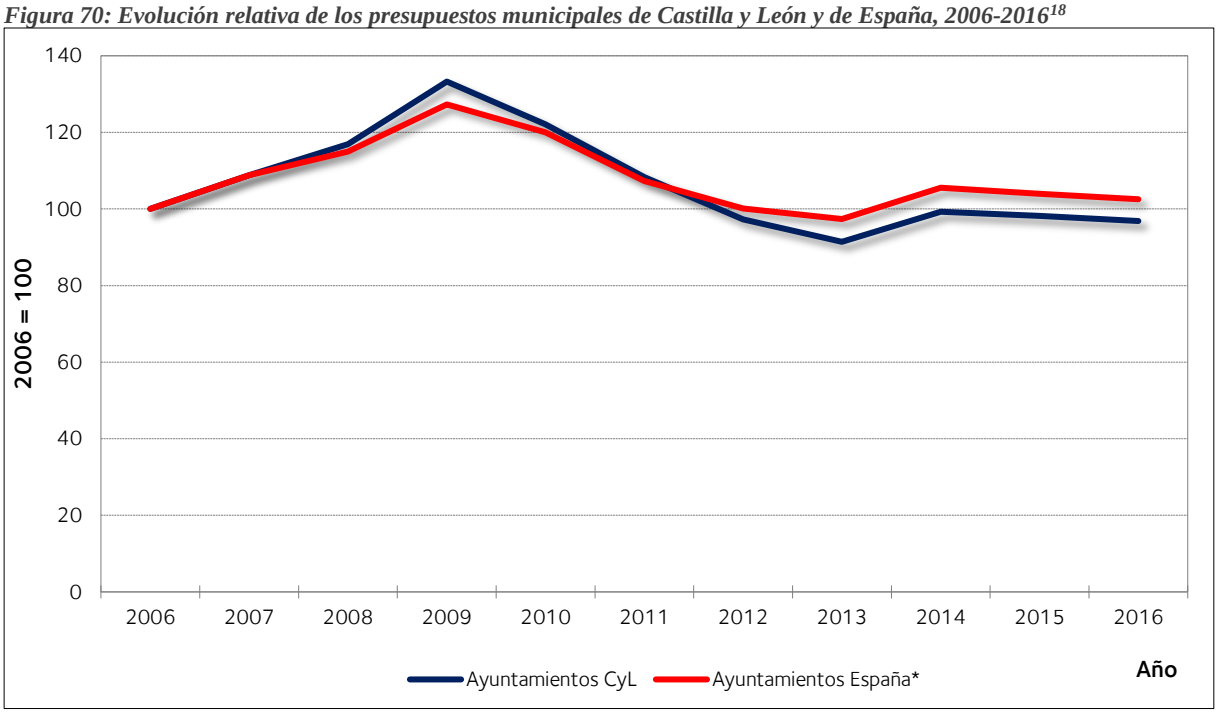
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública, Regla de Gasto y Límite de Gasto no Financiero del Estado, 2017.

Frente a estas cantidades, el objetivo de deuda pública de las corporaciones locales es muy reducido, puesto que apenas alcanza el 3,0% del PIB en 2016 y ha de descender hasta el 2,5% en 2020. Así, aunque la deuda de algunos ayuntamientos ha sido vista como un problema financiero de primer orden en España, la realidad es que, en el conjunto de la deuda de las administraciones públicas, tiene una importancia minoritaria, y sólo es representativa en aquellos municipios en los que la ratio por habitante ha superado valores muy por encima de la media, aunque en la mayor parte de los casos la deuda es inexistente. No obstante, como veremos posteriormente, la reducción de la deuda viva ha sido uno de los objetivos políticos en la financiación de las corporaciones locales de los últimos años, lo que ha limitado el margen de actuación en cuanto a las inversiones que han podido realizar, así como en cuanto a su margen de maniobra financiera.

En cualquier caso, la evolución de la financiación de los ayuntamientos de Castilla y León no difiere sustancialmente de la tendencia general de las corporaciones locales en España, tal y como se puede comprobar en la figura 70, que muestra la evolución relativa de liquidación de

los presupuestos municipales de Castilla y León y del conjunto de los municipios de España en el periodo 2006-2016.

Figura 70: Evolución relativa de los presupuestos municipales de Castilla y León y de España, 2006-2016[18]



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Pues bien, la evolución de la financiación de los ayuntamientos en esta comunidad autónoma prácticamente se solapa con la relativa al conjunto de los municipios en España, con una pequeña salvedad. Mientras entre 2009 y 2010 la financiación de los ayuntamientos castellanos y leoneses fue relativamente superior a la nacional, desde 2012 los municipios de Castilla y León están ligeramente infrafinanciados respecto al promedio español. De hecho, esta mínima diferencia, tal y como se observa en la figura adjunta, hace que, mientras en Castilla y León no se ha recuperado la cuantía presupuestaria de 2006, en el total nacional sí se ha superado desde 2014, aunque en ambos casos la tendencia ha sido similar.

[18] Los datos de España excluyen los municipios de las comunidades autónomas de Navarra y País Vasco, puesto que, en la Liquidación de los presupuestos de las Entidades Locales, estas comunidades no han presentado los datos individualizados por municipios desde 2010. Por ello, considerando que el peso de estos municipios en el conjunto nacional es muy reducido, y con el fin de elaborar una serie homogénea y comparable con los datos de Castilla y León, agrupan los datos de las diecisiete comunidades autónomas restantes.

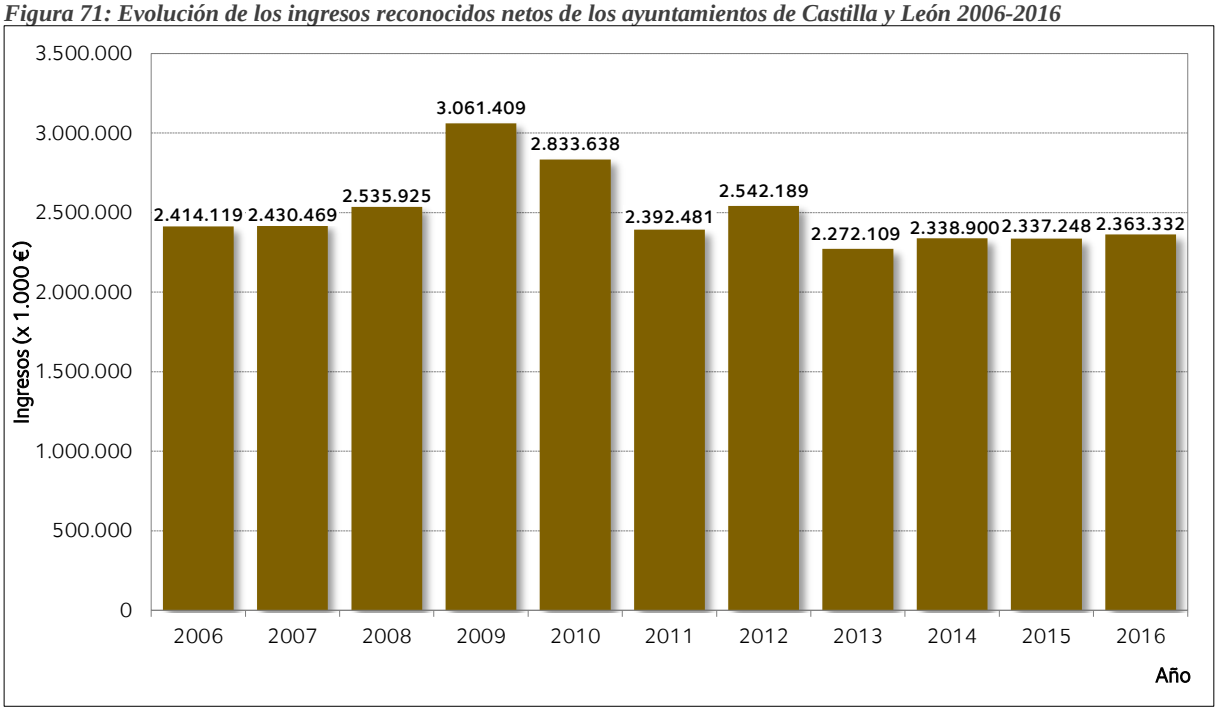
3.2.- La evolución de los ingresos en los ayuntamientos: un cambio drástico en el peso de los capítulos

Como es lógico, los ingresos de los ayuntamientos de Castilla y León siguen una tendencia prácticamente idéntica a la de sus obligaciones reconocidas, en la medida en que en las liquidaciones definitivas han de cuadrarse los gastos realizados con los ingresos finalmente obtenidos en cada uno de los capítulos que componen la estructura de sus presupuestos. Ahora bien, como podrá comprobarse a lo largo de este apartado, la evolución de los ingresos no implica sólo el aumento o la reducción de los diferentes capítulos que lo componen de forma proporcional, sino que, como veremos, no sólo cambian las cantidades sino, sobre todo, el peso de distintas partidas de ingresos en función de los cambios en la política de financiación local en España desde 2011. Por ello, en primer lugar, se analizará la evolución general de los ingresos municipales, así como de sus principales capítulos, para, posteriormente, centrarnos en los cambios acaecidos en algunos de ellos, aquellos que suponen una transformación más clara en la estructura de los ingresos municipales.

3.2.1.- De la expansión de los ingresos hasta 2009 a la caída de la recaudación actual

La evolución de los ingresos, como se ha indicado, no difiere significativamente de las cifras de obligaciones planteadas en el apartado anterior. Por eso, son prácticamente coincidentes las fases de incremento de los ingresos y de reducción, aunque, lógicamente, hay algunas variaciones por efecto de los ajustes presupuestarios. Pues bien, como se aprecia en la figura 71, así como en los datos absolutos representados en la tabla 9, los ingresos municipales crecieron de forma importante hasta 2009, año en el que, con 3.061 millones de euros, se alcanza la cifra más elevada de la historia. A partir de 2010, esta cifra se reduce significativamente hasta el mínimo del periodo de análisis en 2013, con 2.272 millones de euros, para alcanzarse una cierta estabilización desde 2014 hasta 2016. En el último año con datos liquidados, los ayuntamientos de Castilla y León ingresaron 2.363 millones de euros.

Figura 71: Evolución de los ingresos reconocidos netos de los ayuntamientos de Castilla y León 2006-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Por tanto, puede comprobarse que, en valores absolutos, los ayuntamientos no han alcanzado aún el nivel de ingresos que tuvieron a mediados de la década anterior, ni mucho menos las cifras más elevadas, que con perspectiva pueden ser consideradas como excepcionales, de 2009 y 2010. De hecho, salvo en 2012, año en el que los municipios cuentan también con ingresos extraordinarios, como veremos, los ingresos desde 2011 son más reducidos que los de 2006.

En cualquier caso, la evolución general de los ingresos municipales encubre una serie de aspectos que han condicionado las cifras totales, y que hacen que, aunque los valores actuales puedan ser comparables a los de hace una década, la estructura de los ingresos sea esencialmente distinta.

3.2.2.- Una aproximación a la estructura de los ingresos municipales por capítulos

La estructura de los ingresos, al igual que la de los gastos, se fundamenta en lo establecido en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales[19]. De acuerdo con ella, los ingresos se clasifican en siete

[19] BOE núm. 297, de 10 de diciembre de/2008.

capítulos, que, a su vez, se organizan en dos grandes grupos: operaciones no financieras (capítulos 1 al 7) y operaciones financieras (capítulos 8 y 9). Igualmente, el primer grupo se estructura en operaciones corrientes (del 1 al 5) y operaciones de capital (capítulos 6 y 7).

Tabla 9: Evolución de los ingresos reconocidos netos de los ayuntamientos de Castilla y León por capítulos (2006-2016)

	Capítulos	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
1	Impuestos directos	609.419	645.043,1	693.479,2	748.557,8	776.139,5	797.544,1
2	Impuestos indirectos	160.773	160.510,2	126.080,3	87.284,4	79.907,9	74.800,2
3	Tasas y otros ingresos	383.669	389.519,6	404.030,5	417.336,8	413.612,0	407.728,3
4	Transferencias corrientes	556.184	607.284,9	627.089,8	683.898,0	602.545,3	618.447,0
5	Ingresos patrimoniales	112.595	102.041,6	103.231,0	125.420,8	120.063,7	111.324,1
1-5	**Operaciones Corrientes**	**1.822.641**	**1.904.399,4**	**1.953.910,9**	**2.062.497,9**	**1.992.268,3**	**2.009.843,7**
6	Enajenación de inversiones reales	151.442	102.889,9	75.172,7	41.499,8	36.922,5	41.541,7
7	Transferencias de capital	310.078	312.124,0	333.891,3	752.510,1	577.793,7	280.432,2
6-7	**Operaciones de Capital**	**461.520**	**415.013,9**	**409.064,1**	**794.009,8**	**614.716,2**	**321.973,9**
1-7	**Operaciones no Financieras**	**2.284.162**	**2.319.413,3**	**2.362.974,9**	**2.856.507,7**	**2.606.984,5**	**2.331.817,6**
8	Activos financieros	3.560	4.798,1	3.916,9	3.645,3	3.692,8	3.216,5
9	Pasivos financieros	126.398	106.257,9	169.032,9	201.256,4	222.960,8	57.446,5
8-9	**Operaciones Financieras**	**129.957**	**111.056,0**	**172.949,8**	**204.901,7**	**226.653,6**	**60.663,0**
	Total ingresos	**2.414.119**	**2.430.469,2**	**2.535.924,7**	**3.061.409,3**	**2.833.638,1**	**2.392.480,6**

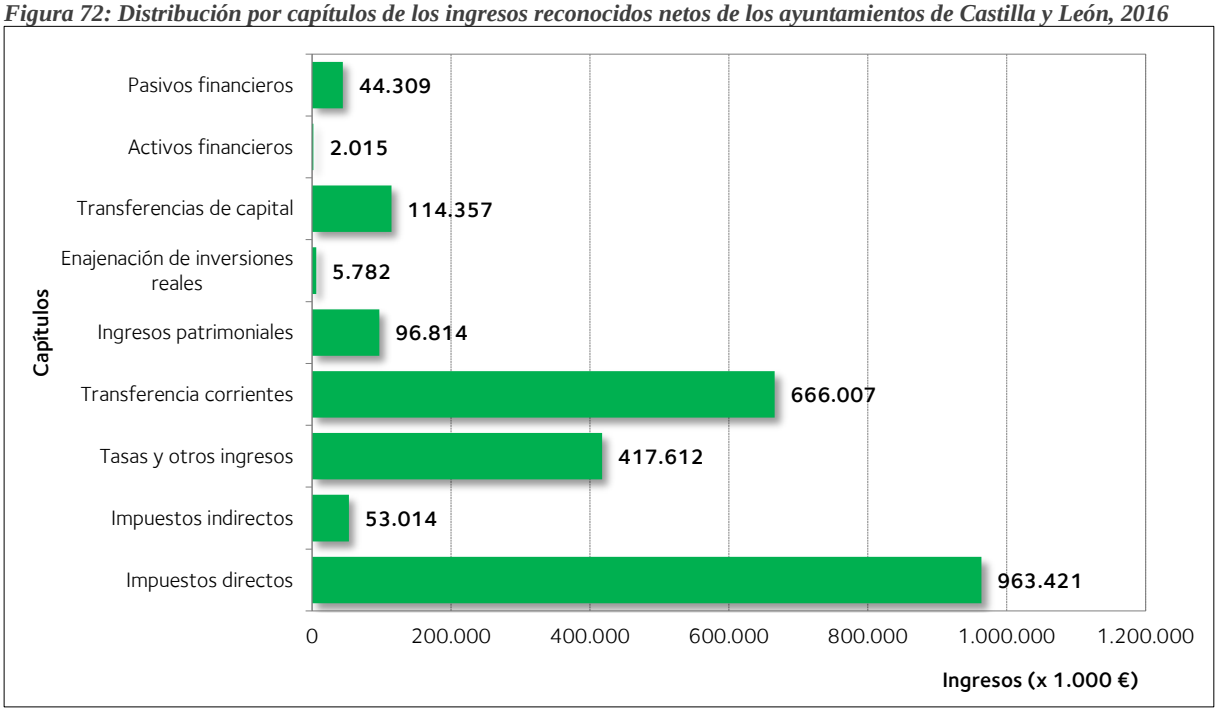
	Capítulos	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
1	Impuestos directos	858.724,8	907.582,6	925.095,5	947.668,1	963.421,0
2	Impuestos indirectos	50.224,8	47.002,4	50.660,8	50.972,3	53.014,0
3	Tasas y otros ingresos	422.875,4	430.037,5	412.790,4	419.520,9	417.612,0
4	Transferencias corrientes	534.947,8	633.571,3	632.754,6	653.180,5	666.007,0
5	Ingresos patrimoniales	95.993,0	98.143,6	107.765,7	91.619,9	96.814,0
1-5	**Operaciones Corrientes**	**1.962.765,8**	**2.116.337,4**	**2.129.067,0**	**2.162.961,8**	**2.196.869,0**
6	Enajenación de inversiones reales	16.329,3	6.782,6	7.250,7	16.544,5	5.782,0
7	Transferencias de capital	130.522,4	116.031,8	127.557,5	114.834,5	114.357,0
6-7	**Operaciones de Capital**	**146.851,7**	**122.814,4**	**134.808,2**	**131.379,0**	**120.139,0**
1-7	**Operaciones no Financieras**	**2.109.617,5**	**2.239.151,8**	**2.263.875,2**	**2.294.340,8**	**2.317.008,0**
8	Activos financieros	3.861,9	3.072,9	4.839,6	1.868,5	2.015,0
9	Pasivos financieros	428.709,8	29.884,2	70.184,9	41.039,2	44.309,0
8-9	**Operaciones Financieras**	**432.571,6**	**32.957,1**	**75.024,5**	**42.907,7**	**46.325,0**
	Total ingresos	**2.542.189,2**	**2.272.108,9**	**2.338.899,8**	**2.337.248,5**	**2.363.332,0**

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Como se aprecia en la tabla 9, las operaciones corrientes concentran la mayor parte de los ingresos de los municipios de Castilla y León. Esto se debe al peso de algunos capítulos como el capítulo 1, que recoge los ingresos derivados de los impuestos directos. Es, salvo

excepciones, el capítulo más importante para los ingresos municipales, lo que explica porque en su composición se agregan los ingresos derivados de los impuestos sobre la renta (IRPF, Impuesto sobre Sociedades e Impuesto sobre la renta de no residentes), de los impuestos sobre el capital (con ingresos derivados del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Patrimonio, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles -IBI- (tanto de naturaleza rústica como urbana o de características especiales), el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica -IVTM- o el Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana -IIVTNU-), los Impuestos sobre actividades económicas (IAE), así como los recargos sobre impuestos directos[20].

Figura 72: Distribución por capítulos de los ingresos reconocidos netos de los ayuntamientos de Castilla y León, 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

El peso de los impuestos directos en la financiación de los ayuntamientos de Castilla y León se aprecia claramente en la figura 72, puesto que este capítulo es el más importante, llegando a casi 1.000 millones de euros de ingresos, es decir, algo más del 40% de los ingresos reconocidos. Y, dentro de los impuestos directos, es el IBI, y particularmente el dirigido a los

[20] Orden EHA/3565/2008, Anexo IV, art. 10-19.

bienes de naturaleza urbana, el epígrafe más relevante en la composición de los ingresos municipales. Como se verá más adelante, la evolución de este impuesto marca en buena medida la recuperación de la recaudación municipal en los últimos años.

Una importancia mucho menor tiene, sin duda, el Capítulo 2, que recoge la recaudación derivada de los impuestos indirectos. Se trata de un muy amplio conjunto de epígrafes, que recoge los ingresos por impuestos como el IVA -en la parte que resulta de la cesión de este impuesto a favor de algunas entidades locales de acuerdo con lo establecido en la LRHL-, los impuestos especiales sobre fabricación y consumos específicos (sobre el alcohol y bebidas derivadas, sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre las labores del tabaco, sobre hidrocarburos, sobre determinados medios de transporte, sobre productos intermedios, sobre la energía o sobre ventas minoristas de hidrocarburos), otros impuestos indirectos, como el Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO), el Impuesto sobre gastos suntuarios (cotos de caza y pesca) o el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, así como los recargos sobre impuestos indirectos o los impuestos extinguidos[21].

Como se aprecia en la figura anterior, se trata, a pesar del importante número de epígrafes de los que se compone, de un capítulo secundario en el conjunto de los ingresos de los municipios de Castilla y León, puesto que los 53 millones de euros recaudados en 2016 únicamente representan el 2,2% del total. Pero, aunque siempre han sido partidas minoritarias en el presupuesto municipal, a lo largo de los últimos años los ingresos indirectos han perdido una parte muy importante de su peso en el conjunto. Así, en 2006 el capítulo 2 ingresó 160 millones de euros, más del triple de la cantidad actual, y también representaba el 6,7% del total, pero la cifra ha ido cayendo de forma continuada hasta la actualidad.

[21] Orden EHA/3565/2008, Anexo IV, art. 21-29.

El capítulo 3 es otro de los que tienen una importancia destacada en el total de los ingresos, tal y como se aprecia en la figura adjunta. La noción de "tasas, precios públicos y otros ingresos" integra, en sus epígrafes, ingresos derivados de cuestiones como las tasas por la prestación de servicios públicos básicos (entendiendo como tal conceptos como los pagos por los servicios de abastecimiento de agua, de alcantarillado, de recogida de basuras, de tratamiento de residuos o el canon de saneamiento), las tasas por la prestación de servicios públicos de carácter social y preferente (derivados del pago por servicios hospitalarios, servicios asistenciales, servicios educativos o servicios deportivos), las tasas por la realización de actividades de competencia local (que agrupa cuestiones como las licencias de caza y pesca, las licencias urbanísticas, las cédulas de habitabilidad y licencias de primera ocupación o las tasas sobre el juego), las tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local (con ingresos procedentes de las tasas de estacionamiento de vehículos, por entrada de vehículos, o por ocupación de la vía pública con terrazas, por citar las más representativas), los precios públicos, las multas y los recargos[22].

Es, actualmente, el tercer capítulo en importancia por ingresos obtenidos, ya que en 2016 se alcanzaron los 416 millones de euros por tasas y precios públicos, lo que supone algo menos del 18% de los ingresos reconocidos totales. Y, como se señalará más adelante, su evolución ha sido significativamente positiva, puesto que pasa de algo más de 380 millones de euros recaudados en 2006 a un máximo de 430 millones en 2013, representando siempre entre el 14% y el 19% de sus ingresos.

De igual forma, el capítulo 4, referido a las transferencias corrientes, es fundamental para la obtención de los ingresos de los ayuntamientos, hasta el punto de ser el segundo en importancia cuantitativa, tal y como se aprecia en la figura anterior. Hay que entender que estas transferencias corrientes son "ingresos de naturaleza no tributaria, percibidos por las Entidades

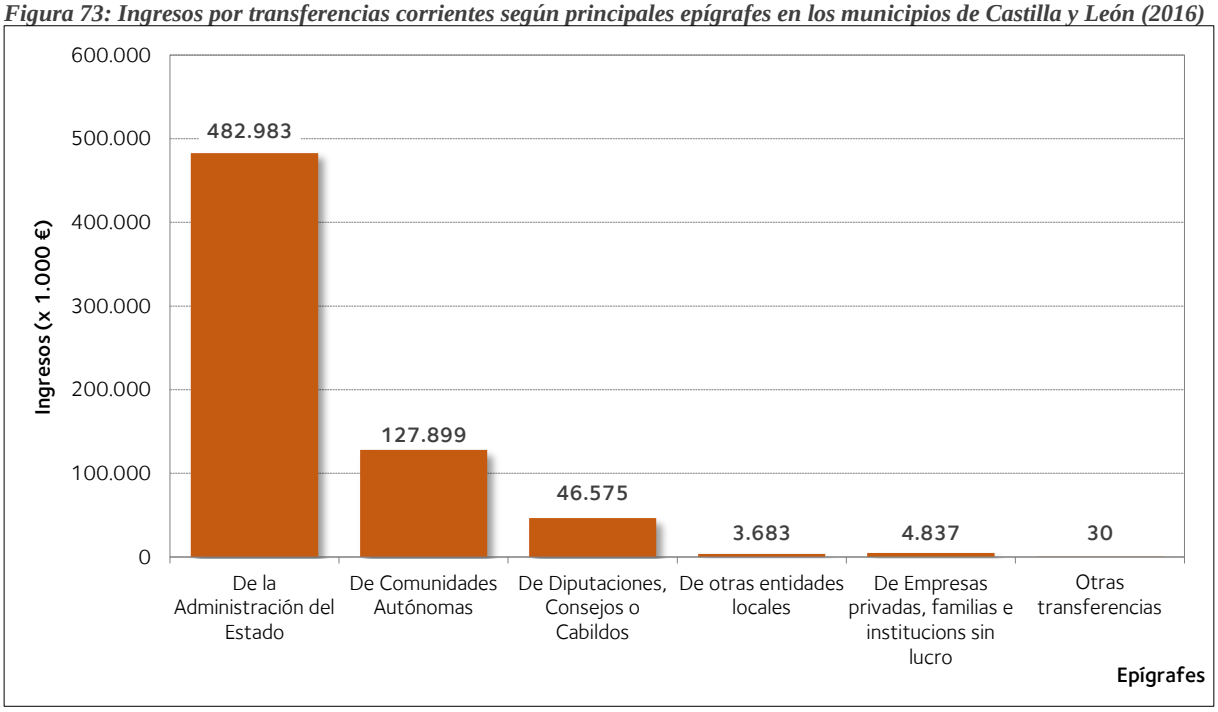
[22] Orden EHA/3565/2008, Anexo IV, art. 30-39.

locales sin contraprestación directa por parte de las mismas, destinados a financiar operaciones corrientes"[23]. Estas transferencias se distinguen en función de la administración, institución o entidad que realice la operación, de tal forma que hay transferencias de la Administración General del Estado, de la Seguridad Social, de las Comunidades Autónomas, de otras entidades locales (como diputaciones o mancomunidades) o del Exterior, donde se computan los fondos recibidos de las instituciones de la Unión Europea, o procedentes de otras instituciones y organizaciones internacionales. También pueden recibirse transferencias desde empresas, familias o instituciones sin ánimo de lucro, pero su peso en el conjunto de los ingresos es mínimo en todos los casos analizados[24]. En todo caso, la mayor parte de estos ingresos provienen de la Administración General del Estado (figura 73), en la medida en que esta partida incluye las transferencias a favor de las entidades locales correspondientes a la participación en tributos del Estado, que constituyen, como se ha señalado, uno de los epígrafes más relevantes en la conformación de las haciendas locales.

En el caso de los municipios de Castilla y León, las transferencias corrientes suponen una cifra cerca a los 666 millones de euros, es decir, el 28% de los ingresos de los que disponen los ayuntamientos. Se trata de una cifra que se ha mantenido bastante estable a lo largo del periodo de análisis porque su cuantía está directamente vinculada a la prestación de los servicios básicos de las corporaciones locales, de tal forma que hay un valor mínimo que no puede ser reducido de ninguna forma. De ellos, 482 millones provienen del Estado, mientras la Junta de Castilla y León ha transferido en este capítulo una cantidad cercana a los 128 millones, cifra muy relevante, que proviene de la participación en los tributos de la comunidad autónoma y que va dirigida, esencialmente, a financiar las obligaciones corrientes para la prestación de servicios derivados de los convenios suscritos entre esta y las entidades locales.

[23] Orden EHA/3565/2008, Anexo IV, capítulo 4.
[24] Orden EHA/3565/2008, Anexo IV, art. 40-49.

Figura 73: Ingresos por transferencias corrientes según principales epígrafes en los municipios de Castilla y León (2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2016.

Por importancia numérica, aunque en valor relativo es muy inferior, también hay que señalar que casi 46 millones de euros provienen de las transferencias corrientes realizadas desde las diputaciones provinciales de Castilla y León. Se trata de una cuantía más modesta, pero su relevancia viene dada por el hecho de que se dirige a los municipios más pequeños, esto es, a los menores de 5.000 habitantes según la diferenciación realizada por la ley de régimen local y la de haciendas locales.

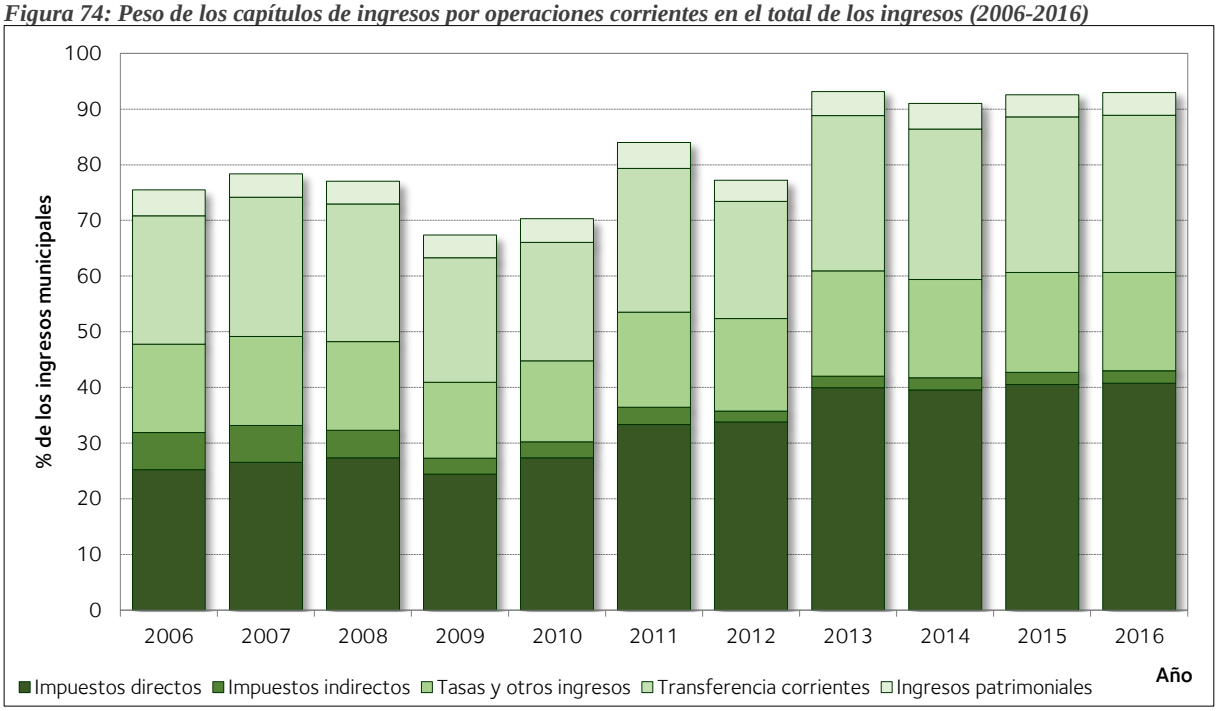
Hay que señalar que, para el periodo 2006-2016, según los datos reflejados en la tabla 9, el peso de las transferencias corrientes ha oscilado entre el 21% y el 28%, aunque esta oscilación se debe más a los ascensos y descensos de otros capítulos que a las propias oscilaciones de este. En cualquier caso, es uno de los pocos capítulos que, a lo largo del periodo, han aumentado su valor absoluto.

El último de los capítulos que componen las operaciones corrientes, el capítulo 5, es el referido a los ingresos patrimoniales, entendiendo como tales los “procedentes de rentas de la propiedad o del patrimonio de las entidades locales y sus organismos autónomos, así como los derivados

de actividades realizadas en régimen de derecho privado"[25]. Dentro de esta noción, se recogen los ingresos procedentes, fundamentalmente, de rentas de bienes inmuebles (a partir del arrendamiento de fincas urbanas y rústicas), del pago de concesiones o aprovechamientos especiales (caso de concesiones administrativas por concurso, derechos de superficie, aprovechamientos agrícolas…), así como de intereses de títulos, valores, préstamos concedidos, depósitos, etc.

Se trata de un capítulo limitado en el conjunto de los ingresos municipales, puesto que, como se aprecia en la figura 72, en 2016 se recaudaron por estos conceptos algo más de 96 millones de euros, es decir, el 4% de los ingresos totales. Se trata de una partida modesta, que ha visto ligeramente mermada su cuantía en la última década, aunque su porcentaje en el conjunto de los haberes ha sido bastante estable, en torno al 4-5%.

Figura 74: Peso de los capítulos de ingresos por operaciones corrientes en el total de los ingresos (2006-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Por tanto, no cabe duda de que los ingresos de los ayuntamientos de Castilla y León, a partir de la estructura de financiación de las corporaciones locales, se basan fundamentalmente en estas

[25] Orden EHA/3565/2008, Anexo IV, capítulo 5.

operaciones corrientes. Baste señalar que son, en 2016, el 93% de los ingresos de los que disponen, y que dicho porcentaje ha ido en aumento desde 2006, cuando representaban, aproximadamente, el 75% del total (figura 74). El descenso en el peso de estas operaciones en 2009 y 2010 no se debe a una reducción en sus cuantías absolutas sino al desequilibrio que provocaron operaciones de capital vinculadas, como veremos, al Plan E.

Además de las operaciones corrientes, dentro de las operaciones no financieras de los ayuntamientos hay dos capítulos de ingresos que constituyen las denominadas operaciones de capital. Así, el capítulo 6 se refiere a las enajenaciones de inversiones reales, entendiendo por tales los "ingresos provenientes de transacciones con salida o entrega de bienes de capital propiedad de las entidades locales o de sus organismos autónomos"[26], lo que, en la práctica, se traduce en los ingresos derivados de la enajenación de terrenos, ya sea venta de solares, de fincas rústicas, parcelas sobrantes en la vía pública, o integrantes del patrimonio público de suelo.

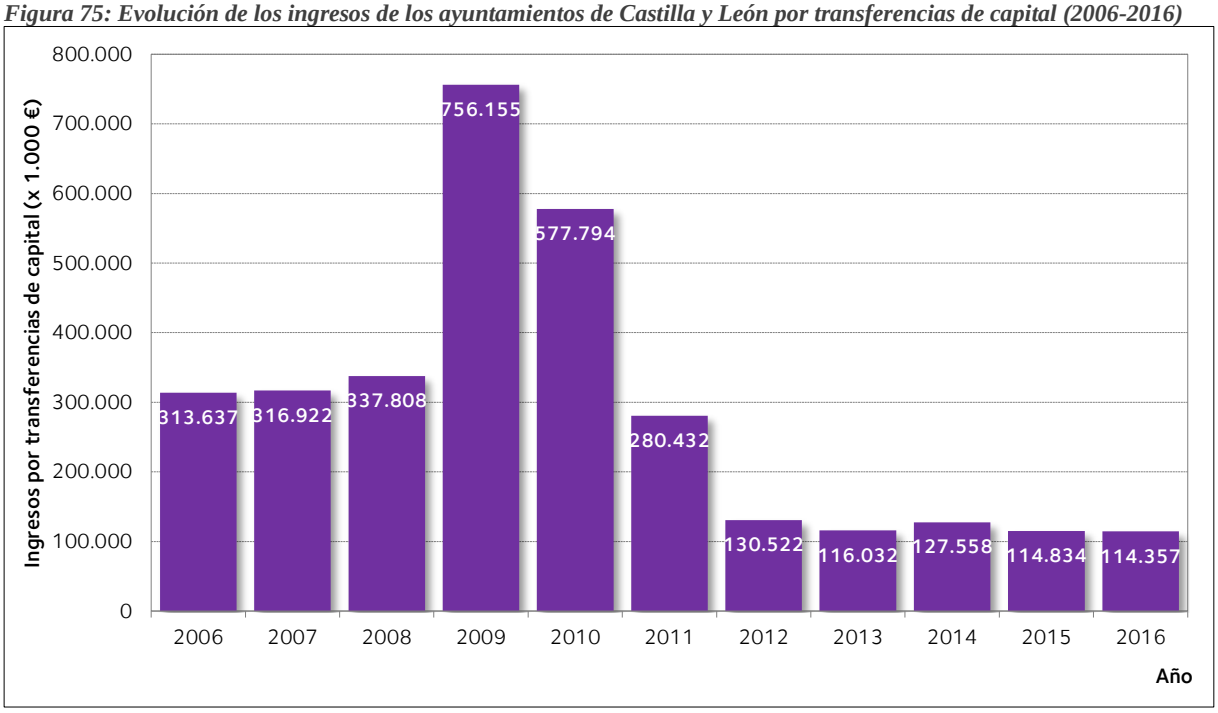
En la actualidad, se trata de un capítulo insignificante en las cuentas públicas de los ayuntamientos de Castilla y León, puesto que, en 2016, únicamente se recaudaron por este concepto 5,7 millones de euros, es decir, apenas el 0,2% de los ingresos municipales. Sin embargo, como se analizará más adelante, a mediados de la década pasada, vinculado directamente con la burbuja inmobiliaria, este capítulo sí tenía un peso relevante dentro de la estructura de sus ingresos, llegando a ser el 5% de los ingresos. Baste señalar que, por este concepto, si actualmente se ingresan menos de 10 millones de euros, en 2006 la cifra ascendió hasta los 150 millones de euros y en 2007 a 100 millones, prácticamente 25 veces más que en la actualidad.

También son bastante reducidos en la actualidad los ingresos provenientes del capítulo 7, referido a las transferencias de capital. Según la normativa presupuestaria actual, se computan

[26] Orden EHA/3565/2008, Anexo IV, capítulo 6.

en él los "ingresos de naturaleza no tributaria, percibidos por las entidades locales, sin contraprestación directa por parte de las mismas, y destinados a financiar operaciones de capital"[27]. Al igual que sucede con las transferencias corrientes, estos ingresos se clasifican fundamentalmente mediante los agentes que las conceden, de tal forma que pueden diferenciarse las provenientes de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas, de otras entidades locales como diputaciones o mancomunidades, del exterior, etc.

Figura 75: Evolución de los ingresos de los ayuntamientos de Castilla y León por transferencias de capital (2006-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

En 2016, las transferencias de capital ascienden a 114 millones de euros para el conjunto de los municipios castellanos y leoneses, es decir, son algo menos del 5% de los ingresos totales. No obstante, como se aprecia en las cantidades recogidas en la tabla 9 y representadas en la figura 75, se trata de un capítulo con grandes oscilaciones, de tal forma que, si entre 2006 y 2008 sus ingresos se situaron en el entorno de los 300 millones de euros, estos repuntan por efecto de las transferencias del Plan E ya mencionado, pero se desploman casi por completo a partir de 2012, cuando, a la falta de transferencias de capital por parte de la administración del estado se suma

[27] Orden EHA/3565/2008, Anexo IV, capítulo 7.

la eliminación de la mayor parte de las transferencias de capital de la Junta de Castilla y León. Así, las transferencias en los últimos años se han reducido por debajo de los 130 millones de euros, menos de la mitad de las recibidas entre 2006 y 2008.

Como puede deducirse de lo señalado sobre los capítulos de los presupuestos municipales, los ingresos procedentes de operaciones financieras son una fracción minoritaria de los presupuestos disponibles. De hecho, como se observa en la tabla 9 y en la figura 72, son dos de los capítulos más pequeños, sobre todo en el caso del capítulo 8, que agrupa los ingresos por activos financieros, entendidos como los "ingresos que obtienen las entidades locales y sus organismos autónomos por la enajenación de activos financieros, cualquiera que sea la forma de instrumentación y su vencimiento"[28]. Dentro de este concepto, se incluyen partidas como la enajenación de deuda pública u obligaciones, los anticipos de sueldos y salarios, o la devolución de depósitos y fianzas constituidos por las entidades locales.

Es, lógicamente, un conjunto de ingresos muy limitados, hasta el punto de ser el capítulo menor en su cuantía en 2016, pues solo alcanza los 2 millones de euros para el total de municipios castellanos y leoneses. En términos porcentuales, su aportación es casi insignificante, de un 0,1% del total, porcentaje que se ha repetido sistemáticamente en la última década.

El último de los capítulos que componen los ingresos, el número 9, es el vinculado a los pasivos financieros. En el "se recoge la financiación de las entidades locales y sus organismos autónomos procedente de la emisión de Deuda Pública y de préstamos recibidos"[29], de tal forma que es un capítulo que ha oscilado de forma clara en función de la capacidad y las necesidades de obtener financiación adicional por medio de préstamos de los ayuntamientos de la región, aunque desde 2013, vinculado a los objetivos de estabilidad presupuestaria a los que se hizo referencia en el apartado anterior, el margen de utilización de este capítulo como fuente de financiación se ha visto seriamente mermado, como se podrá comprobar posteriormente.

[28] Orden EHA/3565/2008, Anexo IV, capítulo 8.
[29] Orden EHA/3565/2008, Anexo IV, capítulo 9.

En 2016 (figura 72), los ingresos por pasivos financieros ascendieron hasta los 44 millones de euros, una cantidad reducida si se compara con la obtenida por esta vía en años anteriores, al margen de la excepcionalidad que supone 2012.

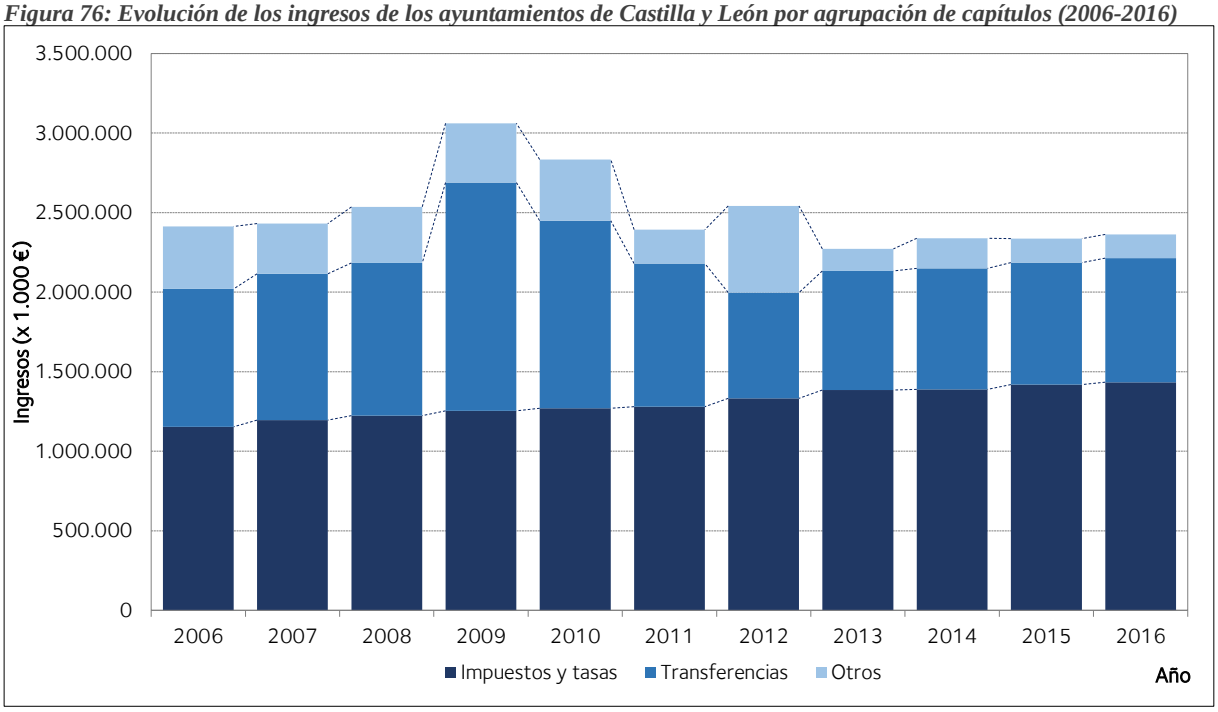
Por tanto, tal y como se ha podido comprobar, los ingresos de los ayuntamientos de Castilla y León provienen de fuentes muy diversas, produciéndose un cambio tanto en las cuantías como en el peso que cada uno de los capítulos tiene en la cifra total. Las causas de estas transformaciones son muy diversas, y se deben tanto a cuestiones como la crisis económica que experimentan tanto los territorios como, de forma consecuente, su capacidad de recaudación, así como a cuestiones de índole fiscal, en la medida en que hay cambios significativos en la forma en la que se regulan las cuentas públicas de las administraciones locales, o a estrategias políticas, como la puesta en marcha de planes dirigidos a las administraciones locales con impacto en su financiación. Por ello, conviene detenerse en los principales cambios que se han producido, entre 2006 y 2016, en la estructura de los ingresos de los municipios de Castilla y León.

3.2.3.- Los cambios internos en la composición de los ingresos municipales: crisis económica, transferencias a los ayuntamientos, recaudación por impuestos y tasas y lucha contra el endeudamiento

La evolución en la cuantía de los ingresos de los municipios de Castilla y León es, como se ha señalado, la consecuencia de numerosos factores económicos, políticos, financieros, territoriales, etc. interrelacionados, lo que hace que las cifras generales de los presupuestos oculten en su interior transformaciones muy significativas, que conviene valorar para, posteriormente, analizar su impacto en el territorio.

Para resumir los principales cambios experimentados en los ingresos municipales, y sin ánimo de ser exhaustivos y repetitivos, se van a analizar cinco procesos que se han producido desde 2006 hasta 2016, y que sintetizan de forma efectiva lo sucedido y las características actuales de los ingresos.

Figura 76: Evolución de los ingresos de los ayuntamientos de Castilla y León por agrupación de capítulos (2006-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Para comenzar este análisis, la figura 76 resume la evolución de los ingresos en tres grandes capítulos, que pueden resumirse en impuestos y tasas, transferencias y otros. Como puede observarse, si bien las cifras de años como 2006 y 2007, por un lado, y 2015 o 2016, por otro, son bastante semejantes, pero el peso de los tres grupos ha cambiado de forma drástica. SE aprecia, en lo referido al primero de los grupos, un aumento sostenido de la recaudación por impuestos y tasas, sin que en los valores absolutos se aprecia ningún tipo de disminución por efecto de la crisis económica. Ello no significa, como se comprobará a continuación, que algunos de los epígrafes que lo componen no hayan sufrido de forma directa los efectos de dicha crisis, pero parece evidente que las caídas de unos impuestos o tasas se han compensado sobradamente con el aumento de otros. Así, estos capítulos pasan de algo más de 1.100 millones de euros en 2006 hasta los 1.434 millones de 2016, en una progresión suave pero continua.

Los ingresos derivados de las transferencias corrientes y de capital muestran una evolución completamente diferente. En este caso, el rasgo que las caracteriza es el de la oscilación casi permanente, desde los máximos de 2009 y 2010, años en los que se recaudó más por

transferencias que por impuestos y tasas, hasta el mínimo de 2012, y las partidas también limitadas desde 2013 hasta la actualidad. Como se podrá comprobar a continuación, hay factores extraordinarios que condicionan las cuentas, caso del Plan E, pero también cambios que tienen a consolidarse como estructurales, como es la reducción de las transferencias de capital desde la Junta de Castilla y León.

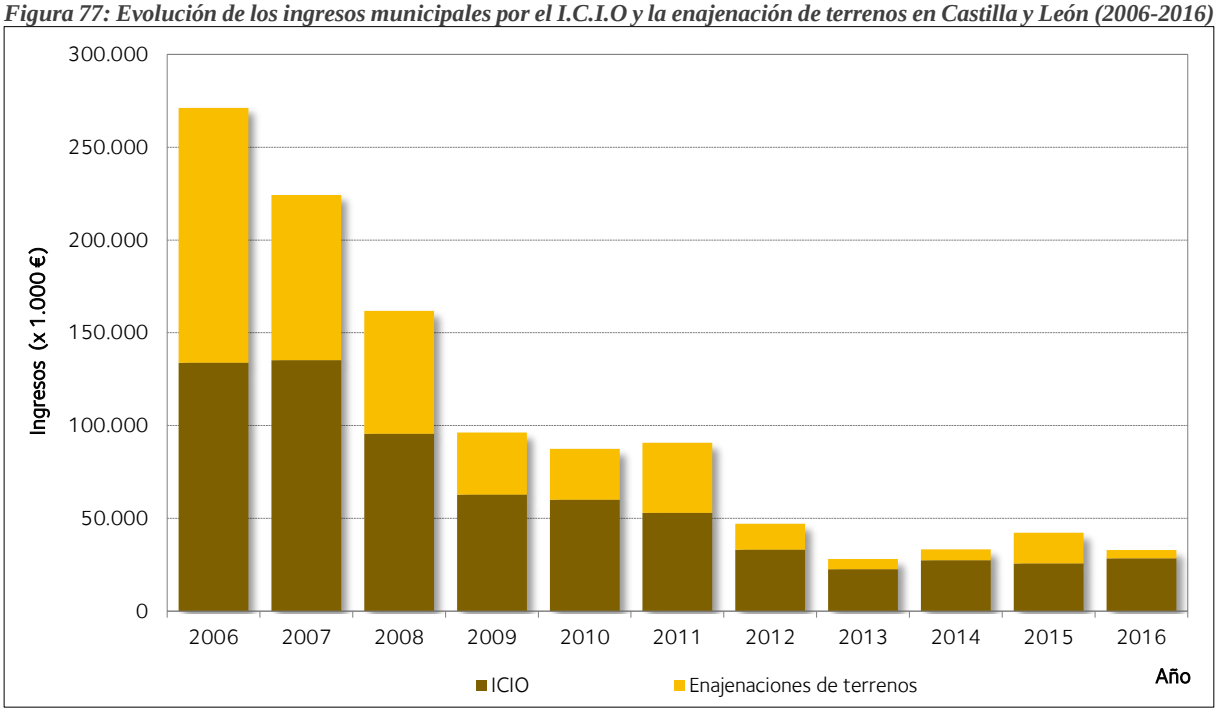
Finalmente, el resto de las partidas tiene un peso mucho más limitado en la composición de los ingresos, pero, aun así, se observa puntualmente una mayor relevancia en determinados momentos, como sucede en 2009, 2010 o 2012, vinculado al aumento de los ingresos derivados de los pasivos financieros.

Así, vista la evolución en general, conviene señalar, como primero de los cambios producidos en los ingresos municipales, las consecuencias derivadas de la crisis económica, y particularmente, por el estallido de la burbuja inmobiliaria. En el análisis de la financiación de las entidades locales, es habitual que se señale que una de las causas que explican la burbuja inmobiliaria, sobre todo en algunos municipios, es el peso que la construcción, mediante diferentes vías de ingreso, tenía en las haciendas locales. O, desde otro punto de vista, algunos autores ponen de manifiesto que los ayuntamientos necesitaban de la construcción, a través de la puesta en el mercado de suelo urbano, la venta de parcelas, la construcción de viviendas públicas y privadas, etc., para obtener un nivel mínimo de ingresos que asegurara nuevas inversiones, así como la prestación de servicios, que podríamos considerar como vinculados a competencias “impropias” de las entidades locales, dirigidos a satisfacer las necesidades la población local.

El análisis de los datos referidos a ingresos en los municipios de Castilla y León sí permite valorar la importancia que tienen los epígrafes vinculados a la burbuja inmobiliaria, si bien en algunos casos no es sencillo individualizar las distintas partidas. Por eso, la figura 77 se centra en dos de los epígrafes que tienen una relación más directa con el boom inmobiliario. Se

muestran, por un lado, los ingresos provenientes del Impuesto sobre construcciones instalaciones y obras (ICIO), y, por otro, los derivados de la enajenación de terrenos, parte fundamental del capítulo 6.

Figura 77: Evolución de los ingresos municipales por el I.C.I.O y la enajenación de terrenos en Castilla y León (2006-2016)



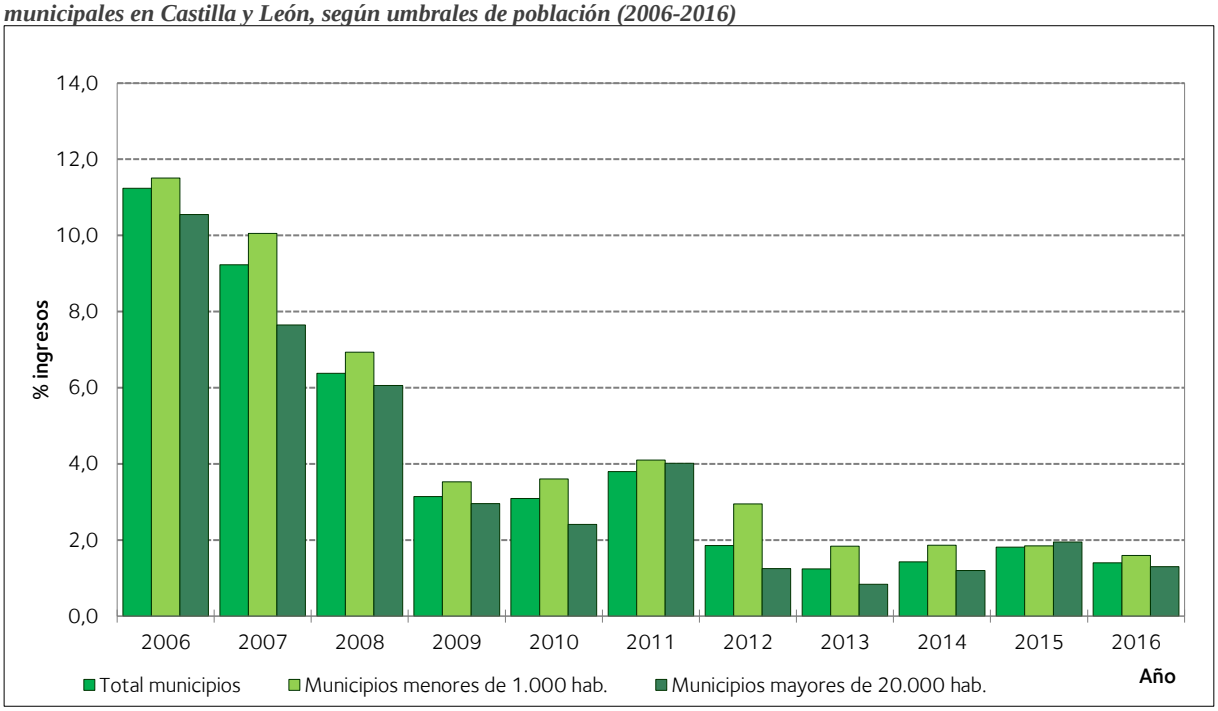
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

La partida del ICIO decrece de forma casi constante desde 2007, hasta el punto de que, si en ese año se superaron los 135 millones de euros, en 2013 esta cifra había descendido hasta los 22 millones de euros. Una tendencia aún más acusada se aprecia, incluso, en el caso de los ingresos derivados de la enajenación de terrenos, puesto que en 2006 se recaudaron 137 millones de euros por este concepto, pero la cifra cae hasta valores aún más bajos, como sucede en 2013, cuando sólo se ingresan 5,5 millones de euros, y en 2016, con 4,6 millones.

Por tanto, basta contemplar el gráfico para comprobar que la crisis económica, en su derivada de la caída de la construcción, implica una reducción continua de los ingresos (de 270 millones en 2006, a 93 millones en 2009, para continuar el descenso hasta los 33 millones de euros de 2016), y una caída aún más evidente en el peso que estas partidas tenían en el conjunto de los ingresos municipales.

En 2006, la suma de ambos epígrafes representaba el 11% de los ingresos reconocidos en los ayuntamientos de Castilla y León (figura 78); es decir, de cada 10 euros recaudados, más de uno provenía directamente del pago del impuesto para la construcción y de la venta de suelo público, al margen de otros ingresos que también se relacionan directamente con el boom de la construcción, como el aumento de la recaudación por el IBI (que analizaremos posteriormente), por el IIVTNU, por el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, etc.

Figura 78: Proporción de la recaudación por el I.C.I.O y la enajenación de terrenos sobre el total de los ingresos municipales en Castilla y León, según umbrales de población (2006-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

A partir de ese año, la figura muestra que la proporción es casi continuamente decreciente, con pequeñas oscilaciones, hasta la actualidad. Desde 2012, el peso de ambos epígrafes no alcanza siquiera el 2% de los ingresos totales, lo que pone de manifiesto el derrumbamiento casi total de la financiación municipal derivada de la actividad constructiva.

A pesar de lo que pudiera parecer, este descenso ha sido más acusado y ha implicado una reducción porcentual más importante cuanto menor es el tamaño de los municipios estudiados. Como también refleja la figura adjunta, hay una diferencia significativa en cuanto al peso que

estos epígrafes tienen en el conjunto de los presupuestos entre los menores de 5.000 y los mayores de 20.000 habitantes. Así, en los municipios menores de 5.000 habitantes el peso de estas partidas cae desde el 11,5% (un 1% más que lo que significa en los municipios urbanos) hasta el 1,6% en 2016 (sólo tres décimas más que el peso en las ciudades). Este hecho se explica, por un lado, porque el fenómeno del auge de la construcción también alcanza a los espacios rurales y a las áreas de influencia urbana, y los aumentos en estas partidas repercuten más intensamente en el global de los ingresos, y, por otro, porque suponía una fuente de financiación relativamente sencilla para los pequeños municipios, que tienen más difícil el acceso a ingresos por transferencias de capital o pasivos financieros, por citar dos ejemplos.

¿Cómo se compensa en las cuentas municipales la caída de los ingresos procedentes de la construcción? El análisis realizado demuestra que, a lo largo de los últimos años, el origen de los ingresos ha cambiado de forma ostensible.

Así, para hacer frente a una crisis económica que comienza a ser muy evidente desde 2007 (la evolución de los ingresos por el ICIO parecen ser una muestra clara), el gobierno de la nación presenta a finales de 2008 el denominado "Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo", conocido de forma común como el "Plan E". No obstante, "*el "Plan E" nunca constituyó un paquete integral de medidas de estímulo fiscal, sino que es el nombre con el que, en el curso de los acontecimientos, el propio gobierno bautizó a una sucesión de medidas legislativas independientes aprobadas a lo largo de los años 2008 y 2009*" (Bellod, 2015, 4).

La formalización del Plan se realiza, en un primer momento, con la aprobación del Real Decreto-Ley 9/2008[30], en el que se da forma al Fondo Estatal de Inversión Local y al Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo.

[30] Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación (BOE nº 290, de 2 de diciembre de 2008).

No es el objetivo de este trabajo evaluar los resultados o los efectos que tuvo el Plan E en la economía en general, y en los municipios en particular, sino mostrar la incidencia que tuvo en la financiación de los ayuntamientos[31]. Y, en este sentido, resulta muy importante la puesta en marcha del Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL), que se crea inicialmente con un capital de 8.000.000.000 €, y cuya misión es la de "financiar la realización de actuaciones urgentes en el ámbito municipal en materia de inversiones especialmente generadoras de empleo"[32]. Con cargo a este fondo se promovió la ejecución de nuevas obras, con la condición de que fueran proyectos presentados ex novo, de ejecución inmediata, y que fueran de competencia municipal. La legislación aprobada plantea un muy amplio abanico de obras posibles, que se detallan prolijamente en el Real Decreto-Ley, que hacen referencia a mejora de los espacios públicos urbanos, los equipamientos y las infraestructuras municipales básicas, la mejora de los equipamientos sociales, la supresión de barreras arquitectónicas, la mejora de las condiciones ambientales[33]... El reparto de los fondos se realiza de forma proporcional a las cifras oficiales de población, de acuerdo con la última cifra aprobada legalmente y publicada en el BOE, que, en 2008 hace referencia a 1 de enero de 2007. Considerando las cifras existentes, se establece un criterio general de cerca de 180 euros por habitante, no pudiéndose superar la cantidad de 5

[31] Para conocer mejor las características y los resultados del Plan E, pueden consultarse las obras de Bellod (2015), o las de Uxó, Paúl y Salinas (2009 y 2010).

[32] Real Decreto-Ley 9/2008, art. 2.

[33] De acuerdo con el artículo 3, pueden ser financiadas obras como "*las siguientes:*

1. *Las de adecuación, rehabilitación o mejora de entornos o espacios públicos urbanos, así como de promoción industrial.*
2. *Los equipamientos e infraestructuras de servicios básicos en las redes viarias, de saneamiento, alumbrado y telecomunicaciones.*
3. *Las de construcción, adecuación, rehabilitación o mejora de edificios y equipamientos sociales, sanitarios, funerarios, educativos, culturales y deportivos.*
4. *Las dirigidas a la protección del medio ambiente y la prevención de la contaminación, las de gestión de residuos urbanos, así como las orientadas a impulsar el ahorro y la eficiencia energética.*
5. *Las de supresión de barreras arquitectónicas.*
6. *Las de conservación del patrimonio municipal y protección y conservación del patrimonio histórico del municipio.*
7. *Las de construcción, adecuación, rehabilitación o mejora de la red de abastecimiento de agua potable a domicilio y tratamiento de aguas residuales.*
8. *Las dirigidas a promover la movilidad sostenible urbana y las encaminadas a mejorar la seguridad vial.*
9. *Las de prevención de incendios.*
10. *Las destinadas a la promoción del turismo*". (RD-L 9/2008, art. 3)

millones de euros como coste de un proyecto individual. Además, hay que señalar que los plazos marcados tanto para la presentación de los proyectos como, sobre todo, para su ejecución son muy limitados, lo que reduce el impacto temporal del Plan. Por las características del Plan, se trata de una política marcada de forma nítida por las teorías keynesianas (Bellod, 2015).

Partiendo de este marco normativo, hay que destacar que el Fondo tiene un impacto muy evidente en la financiación de las administraciones locales, por la inyección de dinero que representó en un contexto temporal de crisis económica, si bien, como también se puede comprobar en la figura 79, su impacto temporal es mucho más restringido.

Según los datos del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, en Castilla y León, de acuerdo con su dimensión demográfica, se establece un fondo de 447 millones de euros, con los que se aprueban un total de 3.970 proyectos, todos ellos por debajo de los 5 millones de euros que se establece como límite máximo. En términos de PIB, la inversión del fondo es de apenas el 0,8% del PIB regional. En cuanto a la dimensión media de los proyectos, la cifra económica es de 112.000 €, y los empleos generados inicialmente y de forma directa es de algo más de 26.000 personas.

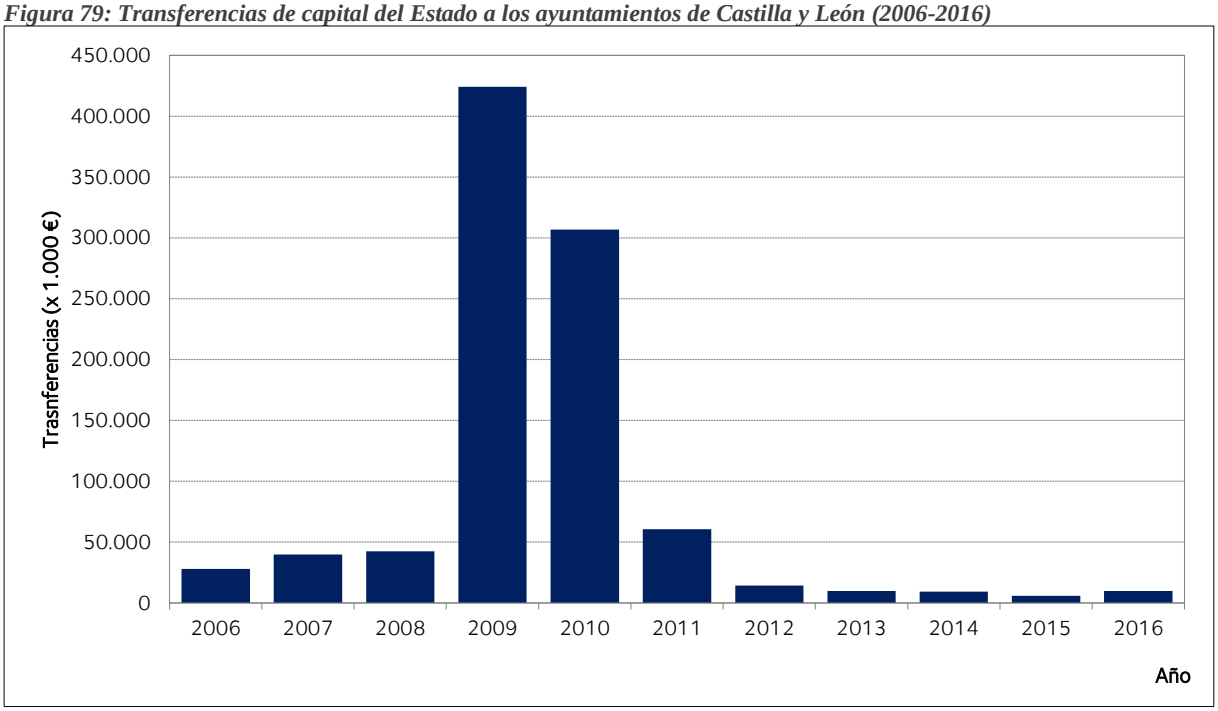
La persistencia de la crisis hace que se profundice en estas políticas, siendo el resultado la aprobación, en 2009, de un nuevo fondo, también perteneciente al conjunto de las iniciativas del Plan E, denominado "Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local" (FEESL) y aprobado por el Real Decreto-Ley 13/2009[34]. Dotado de 5.000 millones de euros con cargo a los presupuestos de 2010, el fondo da continuidad al FEIL, aunque cambia de forma importante las líneas de financiación y la forma en la se organizan los proyectos.

Como su propio nombre indica, en este caso se pone el énfasis no sólo en el empleo, sino también en la sostenibilidad, de tal forma que los proyectos financiables por el fondo se orientan hacia las tres dimensiones del desarrollo sostenible: ambiental, económico y social. No

[34] Real Decreto-Ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (BOE nº 259, de 27 de octubre de 2009).

obstante, las líneas de acción son suficientemente amplias como para que los ayuntamientos pueden presentar y aprobar planes de muy diversa índole[35].

Figura 79: Transferencias de capital del Estado a los ayuntamientos de Castilla y León (2006-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

[35] De acuerdo con lo establecido en la normativa, "la tipología de los proyectos de inversión financiables con cargo al FEESL se engloban en las siguientes líneas:

Sostenibilidad económica:

- Administración Electrónica
- Ahorro y eficiencia energética
- Construcción, adecuación y mejora de centros educativos
- Creación y equipamiento de infraestructuras e innovación
- Mejora del acceso a tecnologías de información
- Mejora de redes viarias y recuperación de espacios urbanos
- Modernización tecnológica de la Administración Local
- Promoción de la actividad económica y emprendedora
- Protección y conservación del patrimonio histórico y paisajístico

Sostenibilidad ambiental:

- Eficiencia en la gestión de recursos hídricos y otras redes de suministro de agua
- Gestión y tratamiento de residuos urbanos
- Prevención de incendios y limpieza de bosques
- Recuperación y conservación de áreas naturales y masas forestales
- Sostenibilidad urbana, transporte menos contaminante y seguridad vial

Sostenibilidad social:

- Construcción, adecuación y mejora de centros servicios sociales, sanitarios, culturales o deportivos
- Mejora de accesos y eliminación de barreras arquitectónicas"

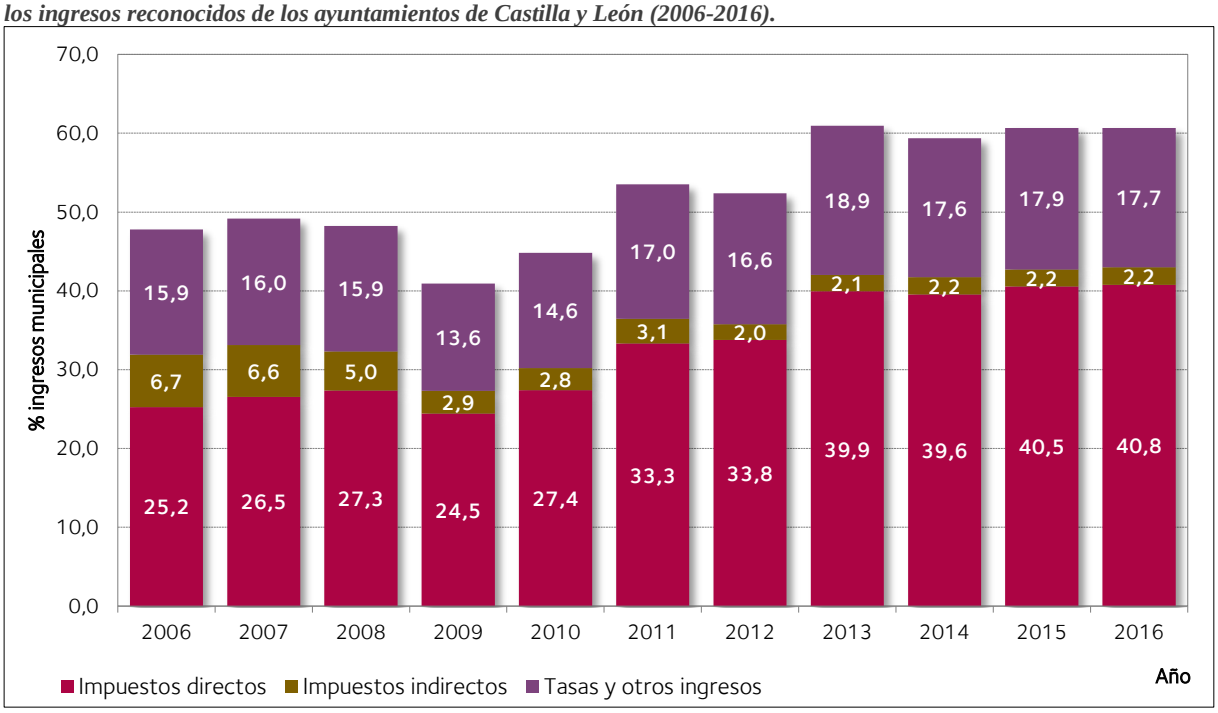
De acuerdo con los datos obtenidos de la liquidación de los presupuestos municipales, las transferencias de capital de la Administración del Estado reconocidas alcanzan en 2009 los 424 millones de euros, gracias a las inversiones vinculadas al FEIL, y asciende hasta los 300 millones en 2010, ya en el marco del FEESL. Para entender el peso que tienen los fondos derivados del Plan en la financiación de los ayuntamientos, basta comprobar que en 2009 el capítulo referido a las transferencias de capital fue el mayor, concentrando uno de cada cuatro euros de ingresos, y en 2010, aunque con un porcentaje algo menor, supuso el 20,7% de los ingresos totales, es decir, uno de cada cinco. Sin embargo, como también puede observarse en la figura anterior, una vez liquidados los fondos del Plan E, las transferencias de la administración del Estado son mínimas, significativamente inferiores a las registradas antes de 2009.

La otra vía para el aumento de los ingresos disponibles para los ayuntamientos de Castilla y León es la de incrementar la recaudación obtenida de impuestos directos, impuestos indirectos, y tasas y precios públicos. De esta forma, frente al incremento de la capacidad financiera mediante transferencias, que resulta muy limitada en un contexto de crisis, los ayuntamientos, por propia voluntad o a partir de cambios en la normativa fiscal, van a aumentar la presión fiscal, aspecto que recae fundamentalmente sobre los residentes o, a nivel general, sobre los propietarios de suelo y vivienda.

Entre 2006 y 2016, los ayuntamientos pasan de recaudar, por los capítulos 1 al 3, 1.153 millones de euros a 1.434 millones en dicho periodo. Este aumento, de casi el 24%, esconde dos tendencias claramente diferenciadas. Por un lado, como se aprecia en la figura 80, los ingresos obtenidos mediante los impuestos directos aumentan casi un 60% entre 2006 y 2016, pasando de algo más de 600 millones, a más de 960 millones de euros. Este incremento implica, como consecuencia, un aumento del peso relativo en el conjunto de los derechos reconocidos, de tal forma que si suponía uno de cada 4 euros recaudados en 2006, en 2016, con la caída de las

partidas derivadas de la construcción, así como de importantes partidas de transferencias, su peso ha ascendido hasta el 40,8% del total de ingresos.

Figura 80: Peso de los impuestos directos, los impuestos indirectos, y las tasas, precios públicos y otros en el conjunto de los ingresos reconocidos de los ayuntamientos de Castilla y León (2006-2016).



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

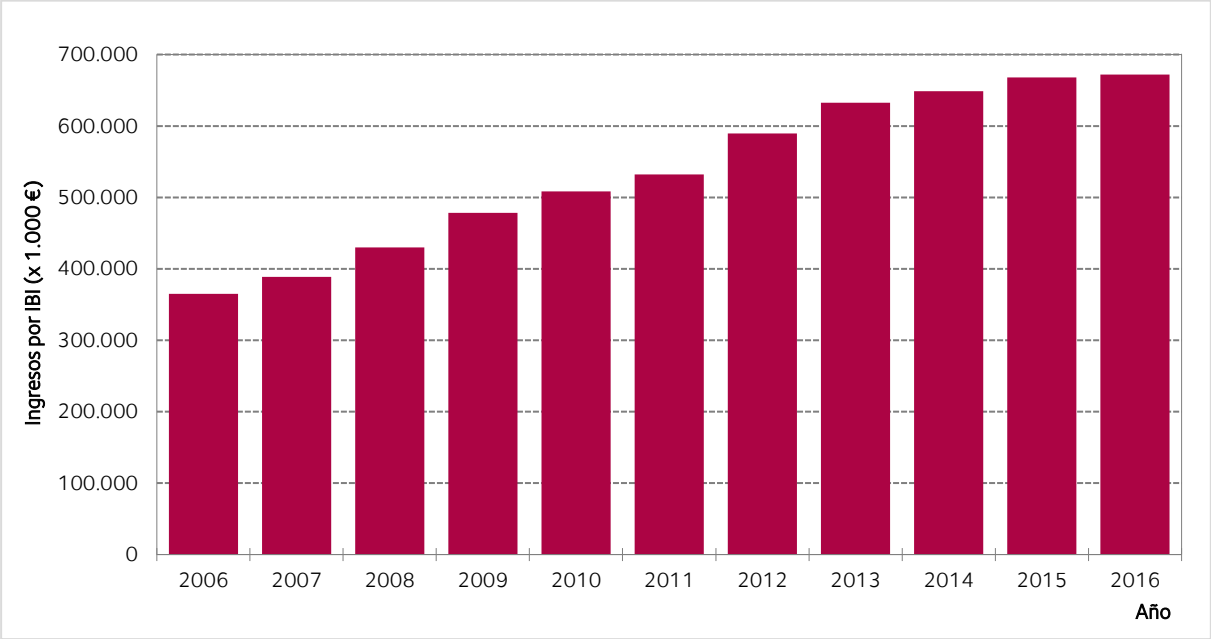
También crece a lo largo del periodo la recaudación por tasas, precios públicos y otros, que pasan de 384 a 418 millones de euros. Su importancia relativa en los derechos reconocidos oscila entre el 15% y el 19%, con la excepción de 2009 y 2010 por la excepcionalidad que suponen los fondos del Plan E.

Sin embargo, se reducen a casi un tercio los ingresos provenientes de los impuestos indirectos, algo lógico porque el principal epígrafe, desde un punto de vista de la recaudación es el ICIO que, como se demostró, es uno de los epígrafes que más se reduce en el periodo estudiado. En conjunto, los impuestos indirectos pasan de 160 a 53 millones de euros de recaudación, lo que implica que su peso relativo en el conjunto de los ingresos sea sólo del 2,2%.

Por tanto, uno de los pocos capítulos que compensan las caídas de otras partidas es el de los impuestos directos. Y, dentro de este, la evolución más positiva es la referida a los ingresos por el Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI). Contando los diferentes epígrafes en los que se

divide[36], los ingresos por IBI en los ayuntamientos de Castilla y León crecen de manera continuada en el periodo estudiado, desde 364 a 672 millones de euros, es decir, un 84% más en apenas 11 años (figura 81).

Figura 81: Evolución de los ingresos por el IBI en los ayuntamientos de Castilla y León (2006-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Las causas de esta evolución son diversas. Una de ellas es el aumento del parque inmobiliario en los municipios castellanos y leoneses, desde finales del siglo XX. Con el auge la construcción, aumenta el número de edificaciones, cualquiera que sea la unidad de análisis, pero esto es mucho más evidente si se centra el estudio en el parque residencial. Esto significa que, a medida que se construyen viviendas, aumenta el número de bienes por los que se tributa en el IBI, de tal forma que la crisis, aunque supone una caída dramática de partidas como el ICIO, que son puntuales, apenas influye sobre el IBI, ya que una vez construida implica una tributación anual.

Además, a lo largo de los últimos años se ha producido una importante revisión de los valores catastrales de las fincas urbanas, siendo dicho valor clave en el cálculo de la base imponible

[36] La recaudación a partir del Impuesto sobre Bienes Inmuebles distingue entre bienes inmuebles de naturaleza rústica, de naturaleza urbana y de características especiales. La mayor parte de la recaudación, algo más del 90%, proviene de la tributación por los bienes de naturaleza urbana.

para la determinación de las cantidades por las que se tributa. En numerosos ayuntamientos de la comunidad autónoma se ha actualizado la ponencia de valores catastrales[37], y ello ha conllevado, de forma automática, un aumento de la recaudación por IBI.

Al aumento del parque inmobiliario y a la revisión de las ponencias catastrales se añade un tercer factor que explica el incremento de la recaudación por este impuesto. A finales de 2011, se aprueba Real Decreto-ley 20/2011, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público[38].

En el apartado de medidas tributarias, el artículo 8 hace referencia a los tipos de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y se establece que:

> "*1. Con efectos para los periodos impositivos que se inicien en los años 2012 y 2013, los tipos de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles aprobados para los bienes inmuebles urbanos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 72 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, resultarán incrementados en los siguientes porcentajes:*
>
> > *a) El 10 por 100 para los municipios que hayan sido objeto de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general para bienes inmuebles urbanos como consecuencia de una ponencia de valores total aprobada con anterioridad al año 2002, no pudiendo resultar el tipo de gravamen mínimo y supletorio inferior al 0,5 por ciento en 2012 y al 0,6 por 100 en 2013.*
> >
> > *b) El 6 por 100 para los municipios que hayan sido objeto de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general para bienes inmuebles urbanos como consecuencia de una ponencia de valores total aprobada entre 2002 y 2004, no*

[37] Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Texto Refundido, Sección 2ª.

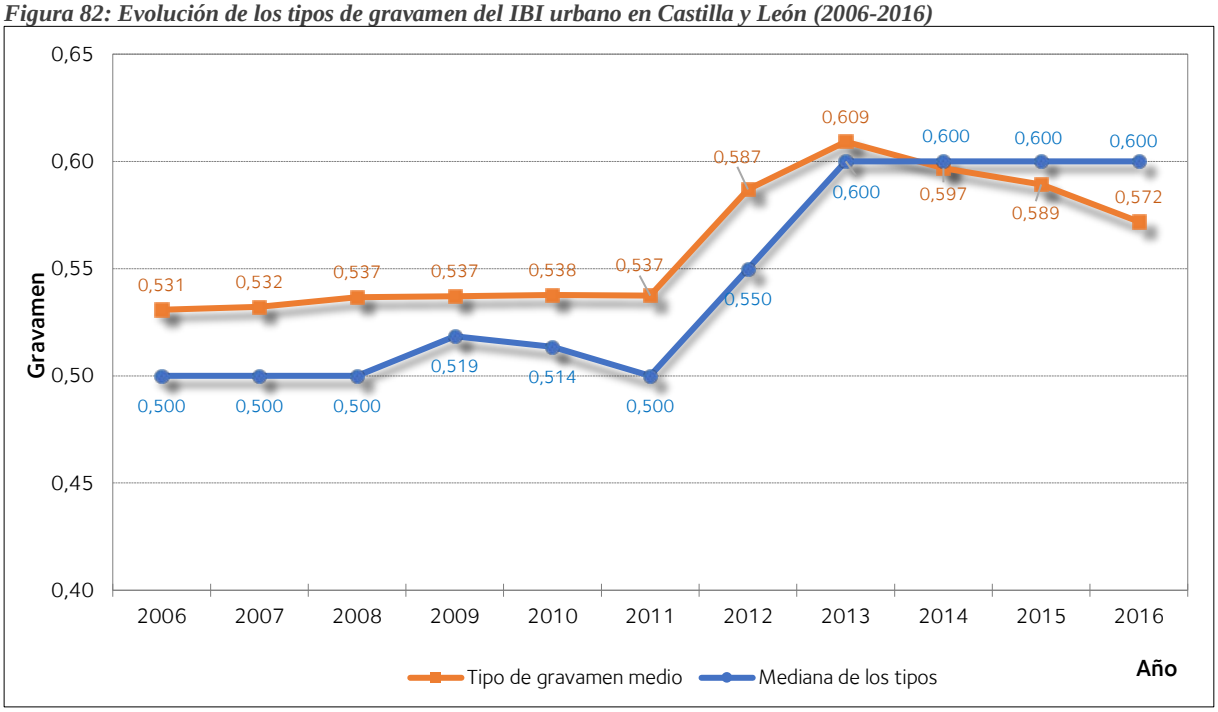
[38] Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público (BOE nº 315, de 31 de diciembre de 2011).

pudiendo resultar el tipo de gravamen mínimo y supletorio inferior al 0,5 por ciento.

c) El 4 por 100 para los municipios que hayan sido objeto de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general para bienes inmuebles urbanos como consecuencia de una ponencia de valores total aprobada entre 2008 y 2011"[39].

Así, el incremento más intenso en los ingresos obtenidos por el IBI se da entre 2011 y 2013, cuando se recaudan 100 millones de euros más. Una explicación de este incremento se puede observar en la figura 82, que recoge la evolución de los tipos de gravamen del IBI urbano en Castilla y León.

Figura 82: Evolución de los tipos de gravamen del IBI urbano en Castilla y León (2006-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Consulta de información impositiva municipal de las CC.AA. de Régimen Común, 2006-2016.

Pues bien, el gráfico muestra tanto la tendencia del gravamen medio, que se mantiene estable hasta 2011, para crecer del 0,53 al 0,60 en promedio en 2013. Si en lugar de analizar el gravamen medio, se evalúa la mediana de los tipos de gravamen de los 2.248 municipios, se puede comprobar también el efecto que el Real Decreto-ley 20/2011 ha tenido en la estructura

[39] Real Decreto-ley 20/2011, art. 8.

de los impuestos locales. De hecho, desde 2014 la mediana está incluso por encima de la media del tipo de gravamen, lo que significa que el aumento de la carga impositiva a los bienes inmobiliarios ha sido muy extenso en el territorio, y no sólo se ha centrado en las áreas urbanas o metropolitanas.

Por tanto, no cabe duda de que, más allá de la evolución de las cifras totales de ingresos y de los efectos de la crisis económica, existen numerosos cambios en la estructura y el peso de los diferentes capítulos. Así, otra de las modificaciones que explican la evolución de los presupuestos municipales en los últimos años, y sobre todo a partir de 2012, es la práctica eliminación de las transferencias de capital de la Junta de Castilla y León a los ayuntamientos.

La figura 82 recoge, de forma sintética, las partidas de la Junta de Castilla y León a los ayuntamientos referidas a transferencias corrientes y transferencias de capital.

Las primeras, orientadas a la financiación por parte de los ayuntamientos de algunas de sus obligaciones corrientes, están muy vinculadas a la existencia de convenios suscritos para la prestación de servicios de competencia autonómica por parte de las corporaciones locales, como pueden ser convenios en materia de Servicios Sociales y Políticas de Igualdad, de Educación, de Empleo y Desarrollo local, etc.[40]

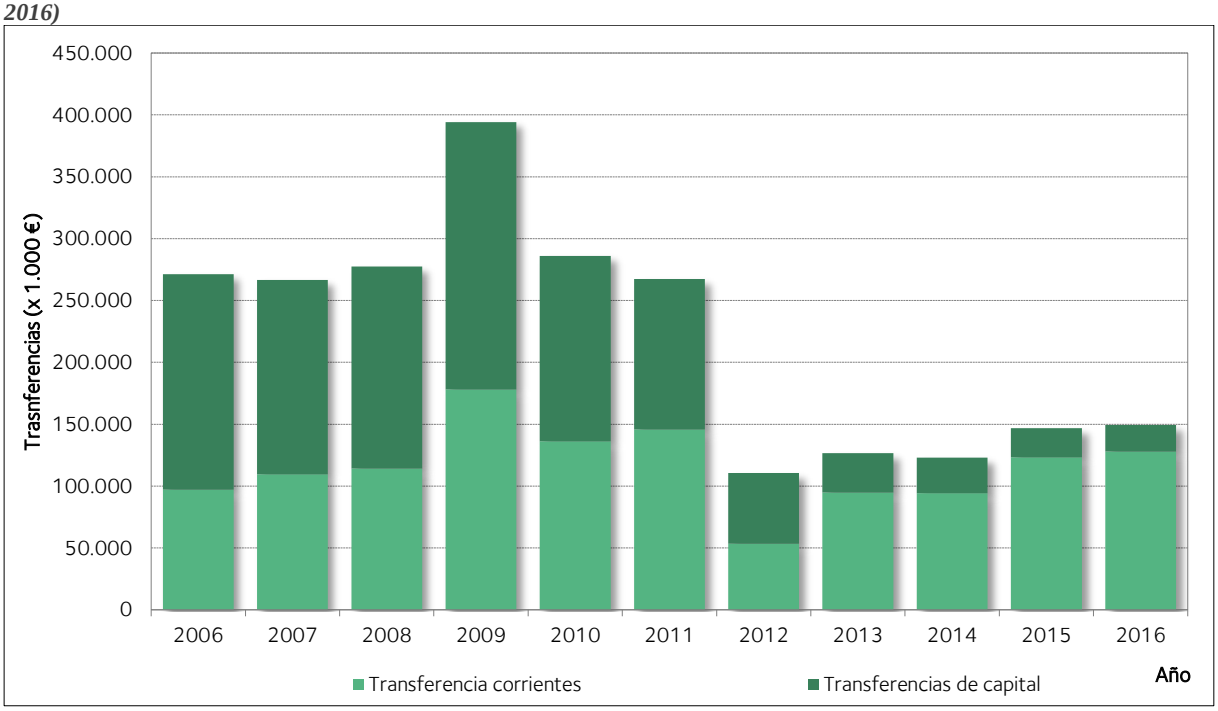
Las transferencias corrientes, muy vinculadas a la prestación de servicios básicos u obligatorios, no experimentan grandes cambios en cuanto a sus cuantías, aunque la magnitud de la crisis y los ajustes presupuestarios entre administraciones hacen que, en algunos años, las cifras hayan oscilado de forma más elocuente. Como se aprecia en la figura adjunta, salvo en 2012[41], las transferencias corrientes de la Junta de Castilla y León a los ayuntamientos ha oscilado entre los 100 y 150 millones de euros.

Sin embargo, si se observa la evolución de las transferencias de capital, estas han experimentado una caída casi total desde 2012 hasta la actualidad. Así ,si hasta dicho año los ingresos por este

[40] Orden EHA/3565/2008, Anexo IV, art. 45.
[41] Esta reducción es consecuencia del Real Decreto-ley 20/2011, antes indicado.

epígrafe oscilaban entre los 120 y los 220 millones de euros, siendo la mayor parte de los años una partida superior a la de las transferencias corrientes, desde 2012 la Junta restringe esta partida, hasta alcanzar el mínimo en 2016, con apenas 21 millones de euros.

Figura 83: Evolución de las transferencias corrientes y de capital de la Junta de Castilla y León a los ayuntamientos (2006-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

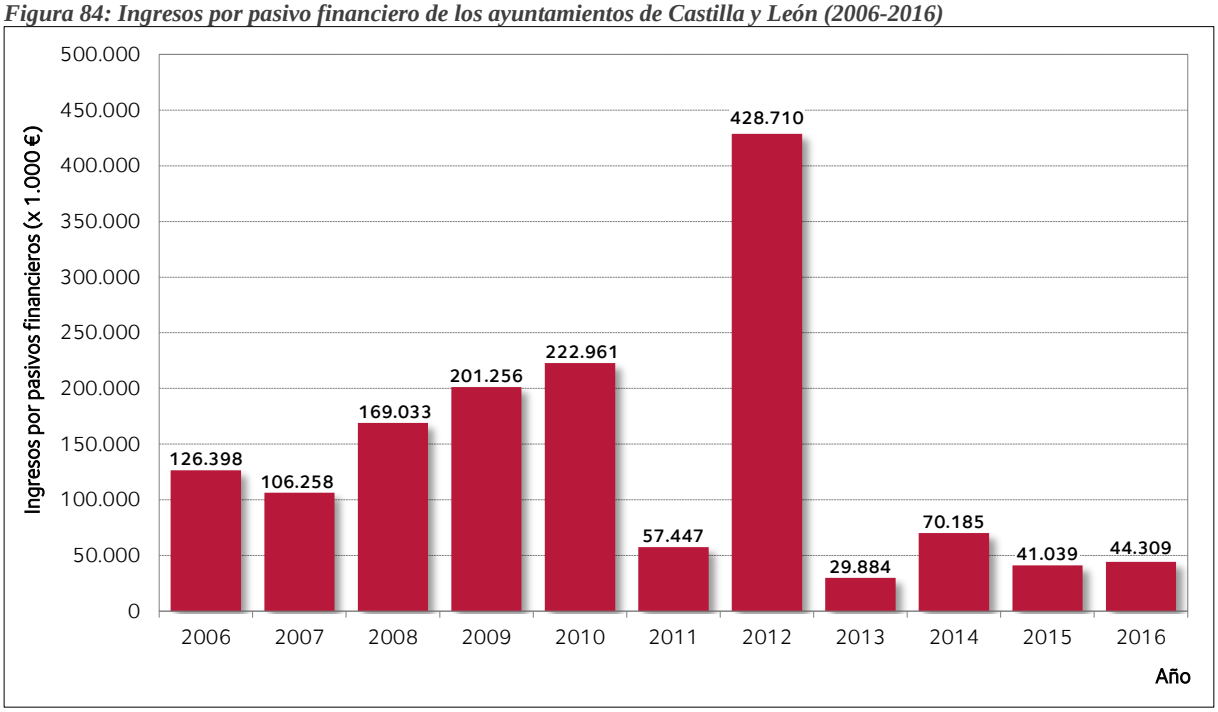
De esta forma, y contemplando los dos epígrafes en conjunto, si en 2009 la Junta transfirió casi 400 millones de euros a los ayuntamientos de Castilla y León, y entre 2006 y 2011 se superaron siempre los 250 millones de ingresos, desde 2012 la cuantía no ha superado, en ningún caso, los 150 millones de euros, caída que repercute de forma directa en el estancamiento de la recaudación municipal desde 2013.

Para compensar las pérdidas en la recaudación, así como para aumentar el margen financiero de los ayuntamientos para realizar inversiones, estos han dispuesto habitualmente de mecanismos de financiación a través del endeudamiento, lo que se incorporaba a los ingresos en el capítulo referido al pasivo financiero.

Sin embargo, esta vía, que fue muy importante en la segunda mitad de la década anterior, dadas las facilidades para acceder al crédito, prácticamente se ha eliminado desde 2011, con la

excepción de 2012, tal y como se puede comprobar en la figura 84. Así, entre 2006 y 2010, los ingresos por este capítulo pasaron de 126 a 223 millones de euros, representado entre el 5,2% y el 7,9% del total de ingresos.

Figura 84: Ingresos por pasivo financiero de los ayuntamientos de Castilla y León (2006-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

El ajuste presupuestario de 2011, unido a la exigencia de la Regla de Gasto y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria[42], en términos de déficit y de nivel de endeudamiento de las administraciones públicas, provoca que prácticamente no se recurra al crédito como medio para aumentar los ingresos de los ayuntamientos. Como puede comprobarse, y con la ya mencionada excepción de 2012, entre 2011 y 2016 la cifra apenas ha superado los 50 millones de euros anuales. En el conjunto de los ingresos municipales, actualmente representa menos del 2% del total.

[42] Dada la complejidad para establecer la regla de gasto para cada una de las corporaciones locales, el Ministerio de Hacienda publica una *Guía para la Determinación de la Regla de Gasto del artículo 12 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera para Corporaciones Locales*, que puede descargarse en: http://www.igae.pap.minhafp.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Manual_AATT/Regla_de_gasto_CCLL_noviembre_2014.pdf

La excepción es, lógicamente, la cifra de pasivo del año 2012, lo que no se explica por un cambio en la normativa tributaria señalada, sino por la aprobación del Real Decreto-ley 4/2012, por el que se establece un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales[43]. Teniendo cuenta que, como efecto de la crisis, existía un evidente problema a la hora de afrontar el pago de las obligaciones que las corporaciones locales habían contraído con sus proveedores, con la consiguiente incidencia negativa en la liquidez de las empresas y en la economía, el decreto-ley diseña "*un mecanismo ágil de pago y cancelación de deudas con proveedores de entidades locales y de su financiación. Esto permitirá: suministrar liquidez a las empresas, apoyar financieramente a las entidades locales afrontando el pago a largo plazo de sus deudas, complementado con la debida condicionalidad fiscal y financiera*"[44].

A partir de lo establecido en este decreto, se aprueba de forma subsiguiente el Real Decreto-ley 7/2012, que crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores[45]. Este fondo va a financiar hasta 41.814,6 millones de euros a comunidades autónomas y entidades locales. De esta cantidad, 30.219,15 millones de euros fueron destinados a satisfacer las deudas de los proveedores con las comunidades autónomas y 11.595,47 millones a los proveedores de las entidades locales.

Una parte de este plan va a repercutir directamente en la financiación de los ayuntamientos, lo que provoca, como se observa en la figura 84, un pico puntual de cerca de 430 millones de euros en 2012, lo que supone casi el 17% de los derechos liquidados por los ayuntamientos en dicho año.

En definitiva, a lo largo de la última década, los municipios han visto como oscilaban los ingresos disponibles para la financiación local, primero por el crecimiento hasta 2009-2010, y,

[43] Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales (BOE nº 48, de 25 de febrero de 2012).
[44] Real Decreto-ley 4/2012, Exposición de motivos.
[45] Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores (BOE nº 60, de 10 de marzo de 2012).

posteriormente, por la crisis económica y el ajuste presupuestario que experimentan los ayuntamientos. Y, más allá de las cifras, se produce un cambio sustancial en la estructura de los ingresos, que repercute, como se verá a continuación, en la distribución de sus gastos.

3.3.- El gasto de los ayuntamientos en Castilla y León: de la inversión al ajuste presupuestario

La evolución de los ingresos de los ayuntamientos de Castilla y León tiene una repercusión directa en la forma en la que estos afrontan los gastos para la prestación de servicios, la construcción de infraestructuras, el pago de la deuda, la gestión del personal, etc. No obstante, al igual que sucede en el caso de los ingresos, más allá del aumento o descenso de la cifra total de gastos, a lo largo del periodo de análisis se han producido cambios muy significativos en cuanto a la estructura de los pagos de los ayuntamientos.

Evidentemente, el incremento o la caída de los derechos reconocidos no repercute por igual en todos los capítulos de gasto, puesto que, mientras algunos de los gastos pueden considerarse como inelásticos y no pueden aumentar o disminuir de forma proporcional, otros varían de forma notable en función de la mayor o menor disponibilidad presupuestaria. A esto hay que añadir también los cambios normativos y políticos que han dirigido la política presupuestaria de las corporaciones locales y que hacen que algunos capítulos se hayan visto incrementados o disminuidos de forma casi obligatoria.

3.3.1.- Una aproximación a la clasificación económica de los gastos

Para realizar un estudio pormenorizado de los gastos efectuados por los municipios de Castilla y León en la última década conviene, de forma inicial, analizar la estructura de los gastos según su clasificación económica, para observar las tendencias de los diferentes capítulos, con el fin de, posteriormente, detenerse en el análisis de las áreas de gasto más relevantes en los municipios castellanos y leoneses.

En este sentido, la ya mencionada Orden EHA/3565/2008 es la que establece la estructura de gastos, y, a diferencia de los ingresos, define dos clasificaciones complementarias. Por un lado, ordena las obligaciones mediante la clasificación económica de los gastos del presupuesto de

las entidades locales y sus organismos autónomos[46], y, por otro, realiza una clasificación por programas de los gastos del presupuesto de las entidades locales[47]. En el primer caso, la clasificación "agrupará los créditos por capítulos separando las operaciones corrientes, las de capital y las financieras", mientras que, en el segundo, "los créditos se ordenarán según su finalidad y los objetivos que con ellos se proponga conseguir, con arreglo a la clasificación por áreas de gasto, políticas de gasto, grupos de programas y programas"[48].

Tabla 10: Evolución de las obligaciones reconocidas netos de los ayuntamientos de Castilla y León por capítulos según clasificación económica (2006-2016)

	Capítulo	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Operaciones corrientes							
1	Gastos de personal	665.679	708.170	760.300	832.640	809.195	800.867
2	Gastos corrientes en bienes y servicios	677.475	738.708	789.046	829.442	802.097	800.470
3	Gastos financieros	31.210	41.323	45.041	36.811	26.152	36.307
4	Transferencias corrientes	122.960	134.416	139.337	145.135	134.401	127.825
Operaciones de capital							
6	Inversiones reales	617.737	690.218	688.108	1.015.209	833.144	540.678
7	Transferencias de capital	38.561	36.262	66.738	47.031	41.024	33.893
Operaciones financieras							
8	Activos financieros	4.540	4.721	4.014	6.210	3.475	2.786
9	Pasivos financieros	102.877	106.168	150.517	100.718	110.983	106.589
	Total gastos	**2.261.038**	**2.459.985**	**2.643.100**	**3.013.196**	**2.760.472**	**2.449.416**

	Capítulo	2012	2013	2014	2015	2016
Operaciones corrientes						
1	Gastos de personal	690.205	728.317	752.705	776.275	779.958
2	Gastos corrientes en bienes y servicios	876.009	750.274	769.456	756.448	762.286
3	Gastos financieros	43.323	49.237	41.170	20.853	28.524
4	Transferencias corrientes	122.286	127.058	137.621	147.729	156.019
Operaciones de capital						
6	Inversiones reales	309.107	243.981	307.658	341.988	280.782
7	Transferencias de capital	31.981	26.972	28.682	31.404	30.392
Operaciones financieras						
8	Activos financieros	6.395	5.410	2.812	3.715	2.756
9	Pasivos financieros	120.967	135.832	203.742	142.402	150.000
	Total gastos	**2.200.272**	**2.067.081**	**2.243.847**	**2.220.814**	**2.190.718**

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

[46] Orden EHA/3565/2008, Anexo III.
[47] Orden EHA/3565/2008, Anexo I.
[48] Orden EHA/3565/2008, art. 4 y 5.

En lo referente a la clasificación económica, las operaciones corrientes son, como se aprecia en la tabla 10, las más importantes desde el punto de vista de los gastos realizados. Y, dentro de ellas, dos son los capítulos que concentran la mayor parte de los gastos: el referido a los gastos de personal (capítulo 1) y el relativo a los gastos corrientes en bienes y servicios (capítulo 2). El capítulo 1, según la normativa actual, agrupa las retribuciones fijas y variables e indemnizaciones, para el personal que preste sus servicios en las entidades locales y sus organismos autónomos. Asimismo, deben consignarse las cotizaciones obligatorias de las entidades locales a los distintos regímenes de Seguridad Social del personal a su servicio, junto con las prestaciones sociales (que comprenden toda clase de pensiones y remuneraciones a conceder debido a cargas familiares), y otros gastos de naturaleza social vinculados a convenios u otros acuerdos y disposiciones vigentes[49].

En cuanto al capítulo 2, referido a los gastos corrientes en bienes y servicios, hace referencia, según la normativa, a los gastos en bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades de las entidades locales que no produzcan un incremento del capital o del patrimonio público. Por ello, se considera que deben reunir "alguna de las siguientes características:

a) Ser bienes fungibles.

b) Tener una duración previsiblemente inferior al ejercicio presupuestario.

c) No ser susceptibles de inclusión en inventario.

d) Ser gastos que previsiblemente sean reiterativos"[50].

Así, dentro de este conjunto, se recogen gastos como los arrendamientos y cánones (tanto el arrendamiento de edificios y otras construcciones, como el alquiler de maquinaria, el arrendamiento de equipos…), el pago de reparaciones y las operaciones de conservación, los costes de material y suministros (como material de oficina, gastos de agua, gas, electricidad y

[49] Orden EHA/3565/2008, Anexo III, Capítulo 1.
[50] Orden EHA/3565/2008, Anexo III, Capítulo 2.

otros servicios, combustibles, productos de limpieza, etc.), o el pago de tributos a las demás administraciones públicas. Igualmente se consideran en este capítulo los costes derivados de dietas y gastos de locomoción, así como los gastos de publicación[51].

El capítulo 3 es, dentro de la estructura de los gastos, uno de los capítulos menos relevantes. Comprende intereses y otros gastos derivados de todo tipo de operaciones financieras y de deudas contraídas o asumidas por las entidades locales, junto a los gastos de emisión o formalización, modificación y cancelación de estas operaciones[52]. Teniendo en cuenta su limitada cuantía en las obligaciones reconocidas netas por los ayuntamientos de Castilla y León, apenas 28 millones de euros en 2016, se integra en un capítulo de "otros gastos" en las figuras adjuntas.

Más relevante es, por su cuantía, el capítulo 4, último componente de las operaciones corrientes. Hace referencia a las transferencias corrientes, y comprende los créditos, sin contrapartida directa de los agentes perceptores, con destino a financiar operaciones corrientes. Como en el caso de los ingresos, las transferencias corrientes se clasifican en función, en este caso, del destinatario. Así, hay transferencias a la Administración del Estado, las comunidades autónomas, otras entidades locales (Diputación, mancomunidades, entidades locales menores), empresas privadas, entidades sin ánimo de lucro, etc. Se trata de pagos por servicios prestados por estas administraciones[53].

Junto a las operaciones corrientes, dentro de las operaciones de capital se encuentra uno de los principales capítulos de gasto de los ayuntamientos, como es el capítulo 6[54], referido a inversiones reales. Dentro de él, se apuntan los gastos en los que incurran las entidades locales

[51] Orden EHA/3565/2008, Anexo III, Capítulo 2.
[52] Orden EHA/3565/2008, Anexo III, Capítulo 3.
[53] Orden EHA/3565/2008, Anexo III, Capítulo 4.
[54] El capítulo 5 hace referencia al Fondo de Contingencia y otros imprevistos, de acuerdo con lo establecido por el artículo 31 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Sin embargo, en los municipios de Castilla y León no aparecen consignada ninguna cantidad a este capítulo, por lo que no se incluye en las tablas y figuras.

para la creación de infraestructuras o para la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos que tengan carácter amortizable. Las características de los gastos imputables en este capítulo son casi opuestas a las del capítulo 2, puesto que debe reunir "alguna de las siguientes características:

a) Que no sean bienes fungibles.

b) Que tengan una duración previsiblemente superior al ejercicio presupuestario.

c) Que sean susceptibles de inclusión en inventario.

d) Ser gastos que previsiblemente no sean reiterativos"[55].

Se trata de un capítulo esencial a la hora de analizar la evolución de los gastos municipales, puesto que en él se recogen aspectos como la inversión nueva en infraestructuras, inversiones en terrenos, inversiones en bienes patrimoniales, en bienes comunales, etc.

En cuanto al capítulo 7, referido a las transferencias de capital, es poco significativo en cuanto a su cuantía en el conjunto de los gastos, pero es importante en la medida en que comprende los créditos para aportaciones por parte de los ayuntamientos, sin contrapartida directa de los agentes beneficiarios y con destino a financiar operaciones de capital. Se ordena, como las transferencias corrientes, en función de los entes beneficiarios (administraciones, empresas, instituciones, exterior…)[56].

Por último, en la clasificación económica se recogen dos capítulos destinados a las operaciones financieras: el capítulo 8, referido a activos financieros, es decir, el gasto que se realiza en la adquisición de activos financieros, cualquiera que sea la forma de instrumentación y su vencimiento; y el capítulo 9, sobre los pasivos financieros, que recoge las obligaciones destinadas a la amortización de deudas, cualquiera que sea la forma en que se hubieran instrumentado y con independencia de que el vencimiento sea a corto o largo plazo. Incorpora

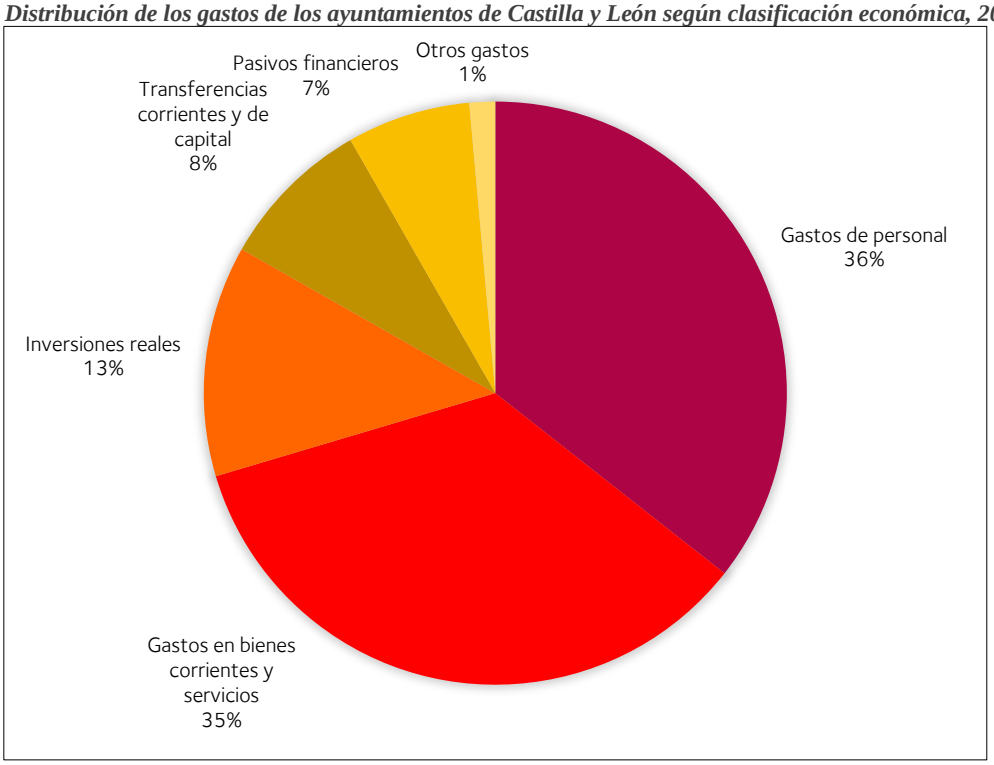
[55] Orden EHA/3565/2008, Anexo III, Capítulo 6.
[56] Orden EHA/3565/2008, Anexo III, Capítulo 7.

la amortización de deuda pública, de préstamos y otras operaciones, así como la devolución de fianzas[57]. No obstante, mientras el capítulo 8 es insignificante en el global de las operaciones de los ayuntamientos, el pago de los pasivos financieros tiene un peso importante y creciente.

3.3.2.- El mantenimiento de los gastos fijos y la reducción de las inversiones reales en los municipios de Castilla y León

Partiendo de esta ordenación de los gastos, hay que estudiar cómo han evolucionado en función de los cambios que también se han producido en los ingresos. En este sentido, en primer lugar hay que señalar que, en la clasificación económica de los gastos, hay dos capítulos que concentran cada uno más de un tercio de las obligaciones reconocidas.

Figura 85: Distribución de los gastos de los ayuntamientos de Castilla y León según clasificación económica, 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Los gastos de personal suponen en 2016 casi 780 millones de euros, es decir, el 36% de los gastos (figura 85). Es el capítulo más importante, aunque, como veremos posteriormente, en

[57] Orden EHA/3565/2008, Anexo III, Capítulo 9.

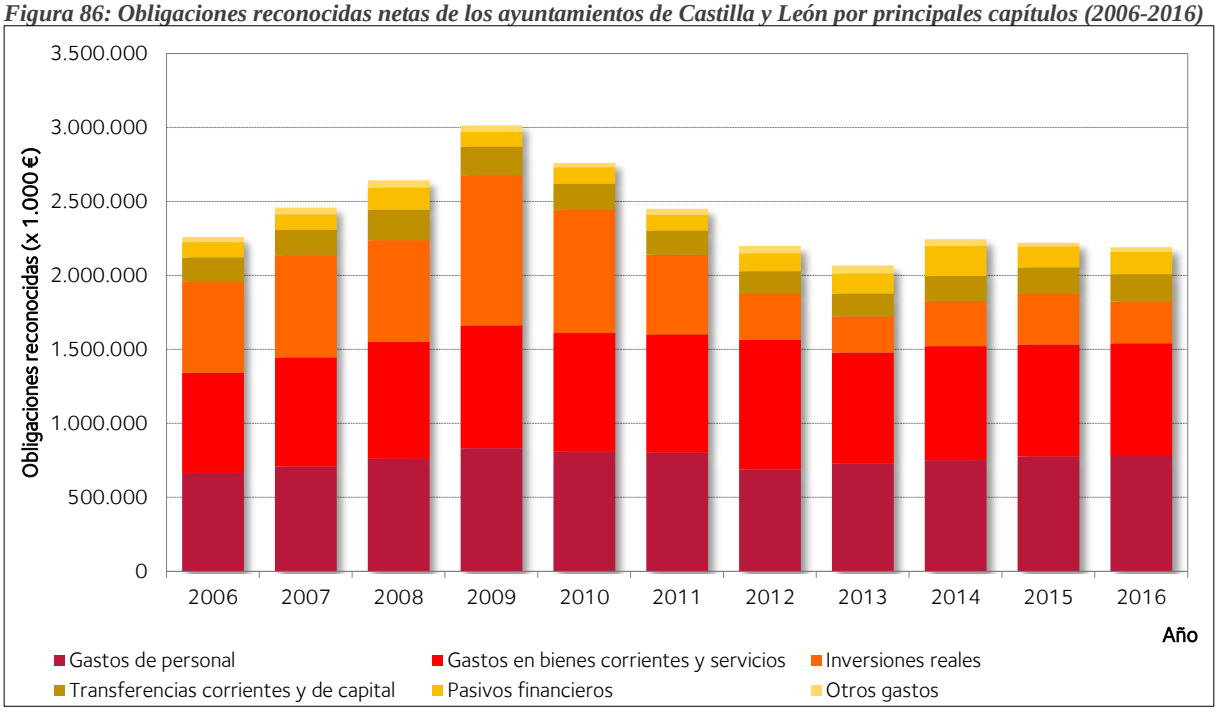
ocasiones es superado por los gastos corrientes en bienes y servicios o las inversiones reales. De hecho, una cifra similar son las obligaciones reconocidas en gastos corrientes en bienes y servicios en 2016, puesto que son 762 millones de euros, es decir, el 35% del total de los gastos. En conjunto, los capítulos 1 y 2 concentran más de dos tercios de los gastos, lo que indica que la mayor parte de los gastos de los ayuntamientos en Castilla y León pueden ser considerados como gastos fijos, necesarios para el funcionamiento ordinario, y que apenas pueden variar a lo largo del tiempo.

La tercera de las partidas en importancia es el capítulo 6, destinado al pago de las inversiones reales. En 2016 se gastaron cerca de 280 millones de euros en esta partida, esto es, algo más del 13% del total. No obstante, esta partida, a diferencia de las anteriores, oscila mucho más, tanto en el gasto en valores absolutos como en cuanto al peso que tiene en el conjunto de las obligaciones. Esto puede apreciarse, por ejemplo, en la tabla 10 o en la figura 85, puesto que es el epígrafe que más ha cambiado desde 2006 hasta 2016.

El resto de las partidas tienen, por tanto, un peso menor en la estructura de los gastos. Las transferencias corrientes y de capital, en conjunto, suponen el 8% de las obligaciones, aunque la mayor parte corresponde a las transferencias corrientes (156 millones frente a 30 millones de euros), mientras que los pasivos financieros, con 150 millones de euros, suponen el 7% del total. Finalmente, el resto de los capítulos (gastos financieros y activos financieros) apenas suman 31 millones de euros de obligaciones reconocidas, esto es, el 1% del total gastado por los ayuntamientos.

Cuando se señala anteriormente el carácter estable de algunos capítulos frente a la variabilidad de otros, la figura 86 sirve para ejemplificar esta situación. Así, si dividen los gastos realizados de acuerdo con los grandes capítulos que acaban de indicarse, se puede ver la estabilidad en las cuantías de los capítulos 1 y 2, mientras la parte superior del gráfico sufre grandes oscilaciones en función de las disponibilidades presupuestarias de los municipios.

Figura 86: Obligaciones reconocidas netas de los ayuntamientos de Castilla y León por principales capítulos (2006-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

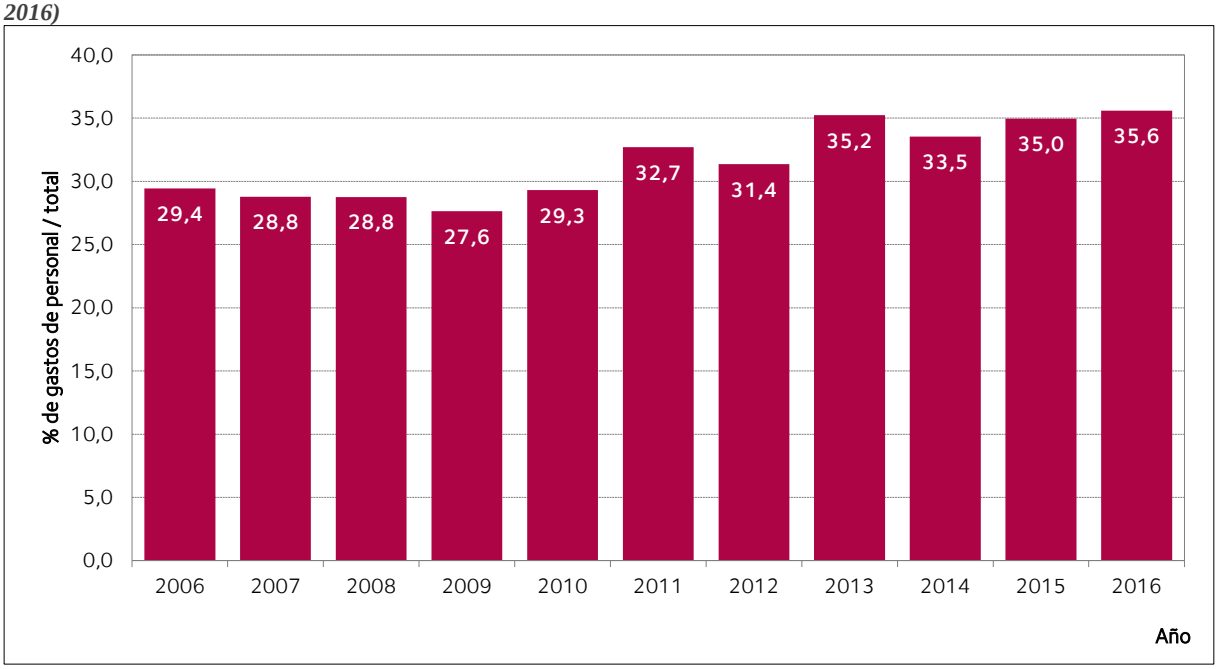
Así, si se analizan de forma conjunta los gastos en personal y los gastos corrientes en bienes y servicios, las obligaciones oscilan entre los 1.343 millones de 2006, año con la cuantía más reducida, y los 1.662 millones de euros de 2009, la más elevada. En promedio, se gastan más de 1.500 millones de euros en estos dos capítulos, algo más de los dos tercios antes señalados.

Ahora bien, la estabilidad en las cifras absolutas no debe esconder que, en contexto de reducción de los presupuestos municipales desde 2009, y de ajuste estricto desde 2013, el mantenimiento de estas cuantías supone que, progresivamente, representan una parte mayor de las obligaciones reconocidas, quedando menos margen para otras partidas presupuestarias.

En este sentido, la figura 87 recoge la evolución del peso que representan los gastos de personal en los presupuestos municipales de Castilla y León, y, en este sentido, se observa cómo tras unos años en los que, aunque las cuantías absolutas aumentan su peso incluso se reduce por la mayor proporción de otros capítulos, desde 2010 hasta 2016 el peso ha ido creciendo de forma casi continua, hasta alcanzar el anteriormente mencionado 35,6% de las obligaciones reconocidas netas. Para entender esta situación basta señalar que, mientras en 2010 se gastaron

806 millones en personal, y representó el 29,3%, en 2013 el gasto fue inferior, 728 millones de euros, y, sin embargo, significó algo más el 35% de los gastos.

Figura 87: Evolución del peso de los gastos de personal en los presupuestos de los ayuntamientos de Castilla y León (2006-2016)

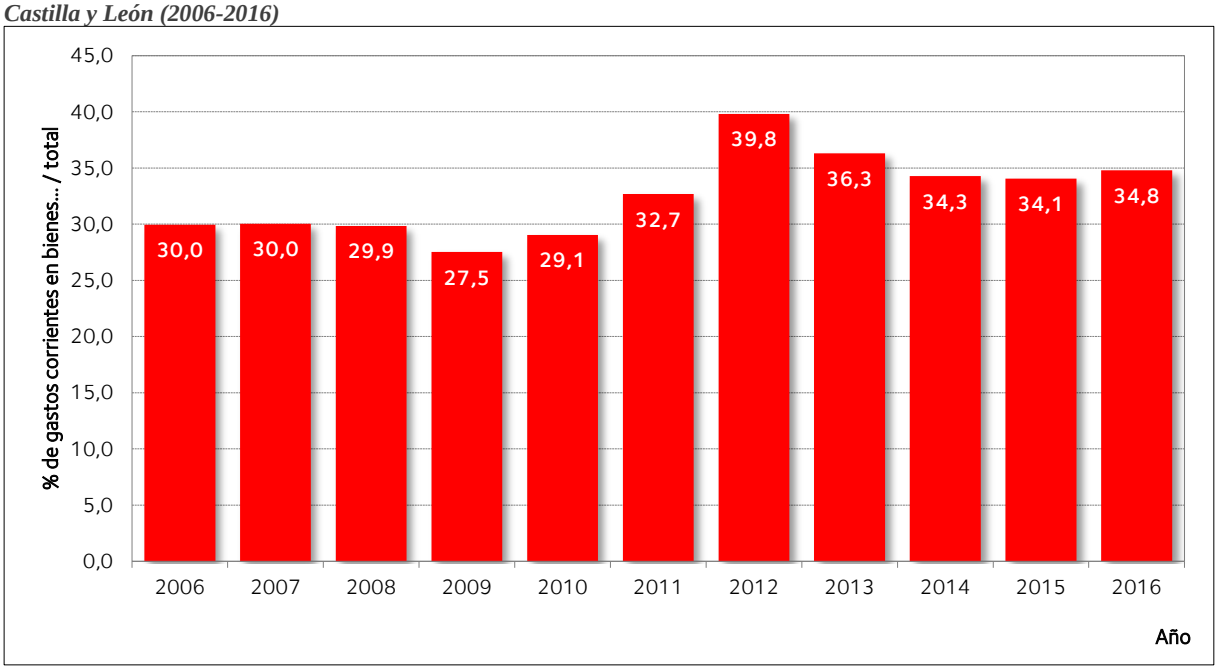


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Una situación similar se da en el caso de los gastos corrientes en bienes y servicios, cuyas cuantías absolutas, como se refleja en la tabla 10, oscilan entre los 670 y los 876 millones de euros, en 2006 y 2012, respectivamente. En este caso, a diferencia del anterior, hay una cifra que sobresale a la tendencia, la referida a 2012, porque está vinculada al plan de pago a proveedores que se analizó en el apartado anterior.

Al margen de esta cifra algo excepcional, también hay mucha estabilidad en los gastos del capítulo 2, con un promedio algo superior al de los gastos de personal (777 frente a 755 millones de euros entre 2006 y 2016). Pero lo más representativo, como sucedía en el caso anterior, es el hecho de que la estabilidad en las cifras absolutas se traduce también en un aumento de su peso en el global de los presupuestos municipales. Si hasta 2010 rondaba el 30% de los presupuestos, desde 2013 se sitúa en el entorno del 34-35%, superando también el tercio de los gastos reconocidos.

Figura 88: Evolución del peso de los gastos corrientes en bienes y servicios en los presupuestos de los ayuntamientos de Castilla y León (2006-2016)



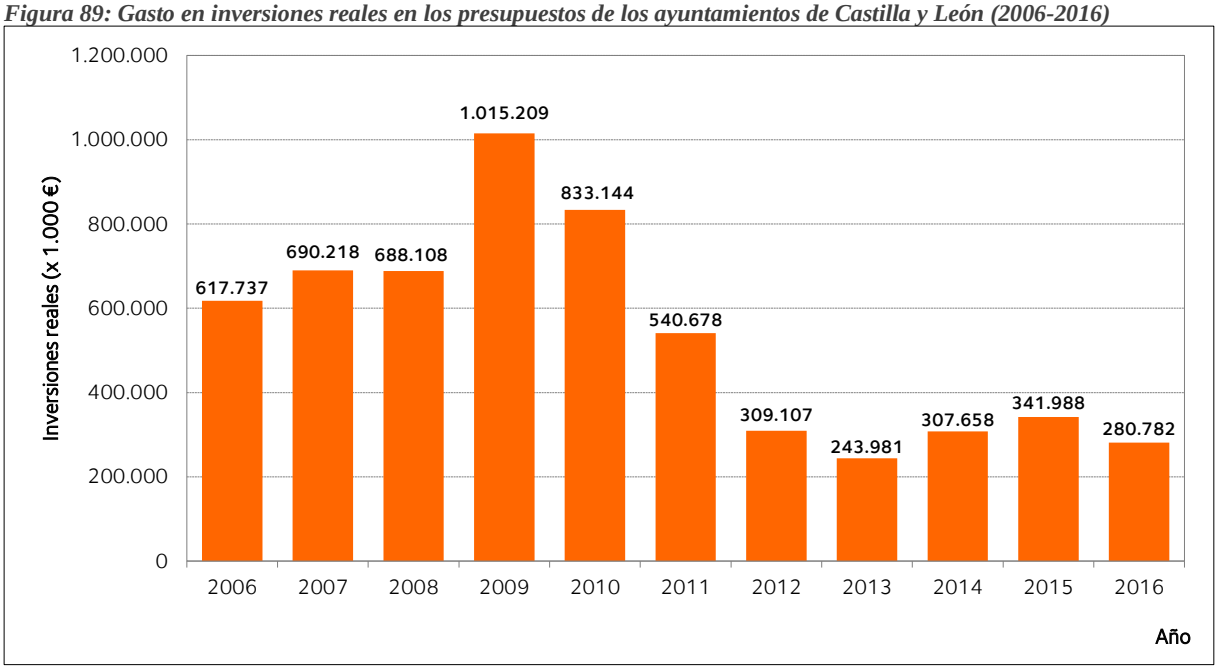
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Frente a la estabilidad de estos dos capítulos que son, en buena medida, el suelo de gasto que queda al margen de grandes oscilaciones, el capítulo 6 es el que adapta su evolución a las tendencias en cuanto al aumento o el descenso de los ingresos disponibles. La figura 89 muestra, en valores absolutos, las obligaciones reconocidas netas en inversiones reales, y se pone de manifiesto la variabilidad que esta partida ha experimentado en apenas 11 años.

Así, entre 2006 y 2008, los ayuntamientos gastaron entre 600 y 700 millones de euros en este capítulo, lo que supone, aproximadamente, el 27% de los gastos en estos años. Los gastos de 2009, 2010 y, en menor medida, 2011 están directamente condicionados por los proyectos que se desarrollan al amparo de los fondos dispuestos en el Plan E, de tal forma que las obligaciones en estas partidas son muy superiores. De hecho, en 2009 las inversiones reales superaron los 1.000 millones de euros, lo que representa un tercio de los gastos de dicho año, mientras que en 2010 la cifra supera los 830 millones de euros, siendo también la partida más importante de los gastos, con algo más del 30% de las obligaciones. En 2011 la cifra ya es significativamente inferior, pero aún puede considerarse como elevada en el conjunto de los presupuestos municipales, porque recoge la finalización de los proyectos aprobados en el marco del Plan E.

En cualquier caso, si se analizan en el mismo contexto, los ingresos por transferencias de capital en el marco del Plan E, y las inversiones reales que se llevan a cabo en los mismos años, se aprecia claramente el carácter keynesiano que tuvo esta iniciativa. No obstante, dado, por un lado, que la estrategia quedó cercenada por el recrudecimiento de la crisis económica desde 2011, y, por otro, que muchos de los proyectos llevados a cabos se alejaban de los objetivos inicialmente pretendidos -en el marco de la mejora de la sostenibilidad-, no puede decirse que el resultado fuera positivo en relación con el gasto que supuso.

Figura 89: Gasto en inversiones reales en los presupuestos de los ayuntamientos de Castilla y León (2006-2016)

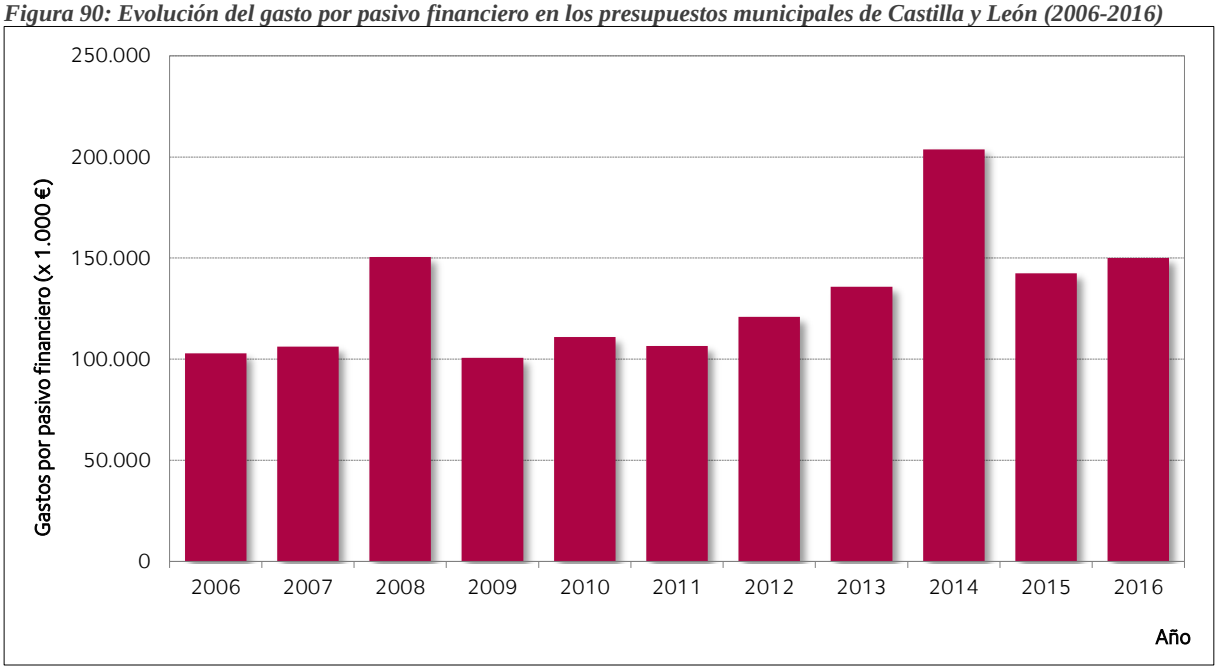


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Desde 2012 hasta 2016, las inversiones reales se han visto significativamente reducidas, siendo el mínimo en 2013 (243 millones), pero no superando el umbral de los 350 millones de euros. Dejando al lado los gastos excepcionales del Plan E, puede comprobarse que, en la actualidad, esta partida representa menos de la mitad de lo que significaba a finales de la década anterior. Puede decirse, por tanto, que los ajustes presupuestarios en los ayuntamientos se han realizado por la vía de la reducción casi completa de las inversiones reales, en beneficio de los gastos fijos, por un lado, y del pago de las obligaciones financieras que se han acumulado, por otro.

Para ejemplificar este hecho, la figura 90 muestra la evolución del capítulo 9, el pasivo financiero, en el periodo de análisis. En este caso, se observa que, tras un periodo de cierta estabilidad entre 2006 y 2011, con unas obligaciones aproximadas de 100 millones de euros, con la excepción de 2008(que asciende hasta los 150 millones), desde ese año la cifra va creciendo de forma continua hasta la actualidad, siendo 2014 el año en el que esta cifra es más elevada.

Figura 90: Evolución del gasto por pasivo financiero en los presupuestos municipales de Castilla y León (2006-2016)



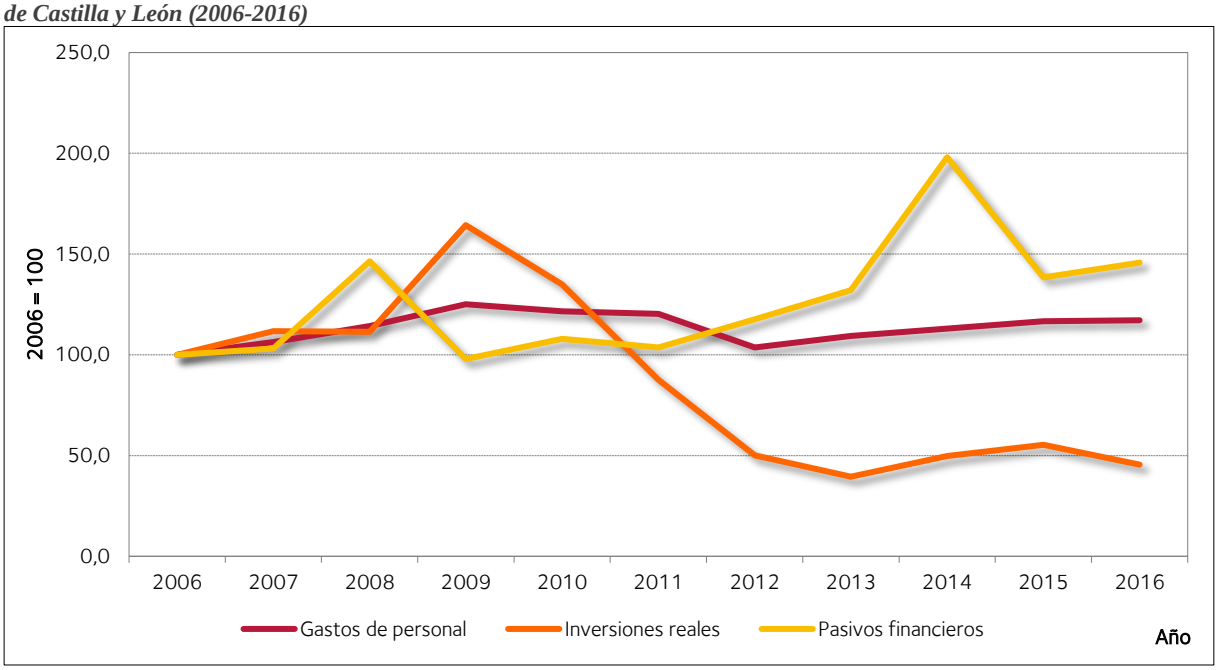
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Este crecimiento, en un contexto en el que, como se señaló en el apartado anterior, apenas se reciben ingresos por este motivo, se debe a la necesidad de afrontar los pagos de obligaciones presupuestarias adquiridas anteriormente. Así, los ingresos extraordinarios vinculados al plan de pago a proveedores de 2012 tienen que ser amortizados, a través de una financiación a largo plazo, en los años siguientes, lo que explica el valor elevado de 2014, así como el crecimiento sostenido esta partida.

La figura 91 realiza un estudio comparado acerca de la evolución que siguen los gastos de personal, las inversiones reales y el pago del pasivo financiero en el periodo de análisis. El resultado, ajustando los datos a los gastos de 2006, permite concluir que la crisis económica y

el consiguiente de ajuste presupuestario a las entidades locales propicia tres situaciones contrapuestas. Se mantienen aquellos capítulos cuyos gastos son muy estables, como personal, que apenas evoluciona en estos años; progresivamente se destinan más fondos al pago de la deuda, al margen de años excepcionales; y se ajustan los gastos mediante la reducción de las inversiones en los ayuntamientos de la región.

Figura 91: Evolución comparada de los gastos de personal, las inversiones reales y los pasivos financieros en los municipios de Castilla y León (2006-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Como se comprueba en la figura adjunta, las inversiones reales, que crecieron un 50% por el efecto del Plan E, son ahora algo menos de la mitad de las que se llevaban a cabo en 2006. Esta falta de inversiones es, también en relación con las limitaciones impuestas por la regla de gasto, un freno a la autonomía local en cuanto a la capacidad de los municipios para poner en marcha iniciativas que permitan mejorar sus condiciones socioeconómicas.

No obstante, este hecho puede comprobarse mejor a través del análisis de las diferentes áreas de gasto en las que se organizan las obligaciones de los ayuntamientos.

3.4.- La financiación de las áreas de gasto en los municipios de Castilla y León: la compleja ordenación de las prioridades presupuestarias

En el análisis de la financiación de los ayuntamientos de Castilla y León tiene mucho interés la distribución en áreas de gasto, dado que esta clasificación nos permite profundizar más en los temas a los que se dirigen los presupuestos municipales. Ahora bien, tal y como se indicó en la introducción metodológica, este análisis se puede realizar de forma efectiva únicamente para el periodo 2010 – 2016, puesto que la Orden EHA/3565/2008 modificó la normativa referida a las clasificaciones de ingresos y gastos. El principal cambio fue, sin duda, la transformación de la anterior clasificación funcional a la actual división por áreas de gasto[58].

En todo caso, y más allá de la cifra global de las obligaciones reconocidas netas que, lógicamente, coinciden con las expuestas en el apartado anterior, resulta evidente que se han producido cambios significativos en cuanto a la distribución de los gastos por áreas. La tabla 11 permite comprobar las cifras de las distintas áreas de gasto, donde se aprecia, en primer lugar, que el área prioritaria es el que concentra los servicios públicos básicos. A lo largo del análisis este capítulo supone siempre más de un tercio de los gastos, hasta representar en 2016 el 36% de las obligaciones reconocidas (figura 92).

Tabla 11: Obligaciones reconocidas netas (en miles de euros) de los ayuntamientos de Castilla y León por áreas de gasto (2010-2016)

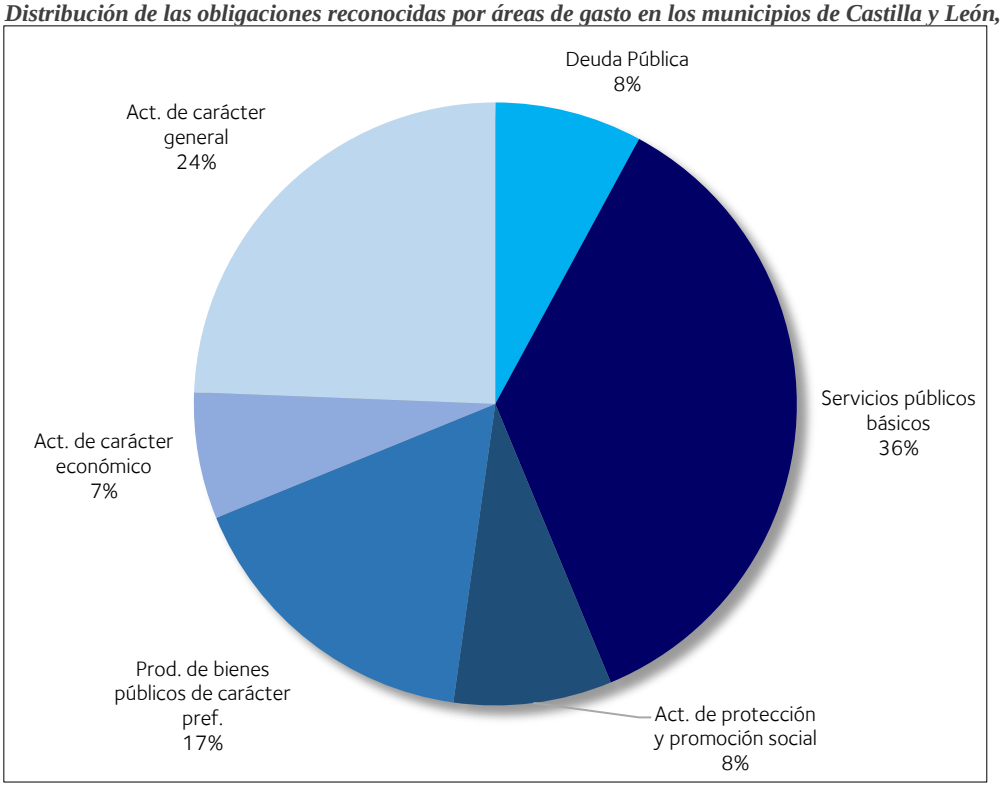
	Áreas	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0	Deuda Pública	133.792	137.459	160.870	180.337	242.325	160.993	173.323
1	Servicios públicos básicos	1.055.629	905.936	800.416	762.282	806.944	831.677	784.930
2	Act. de protección y promoción social	238.012	224.839	178.377	168.611	179.610	178.369	185.813
3	Prod. de bienes públicos de carácter pref.	520.464	439.807	356.511	326.995	328.030	362.194	363.914
4	Act. de carácter económico	279.449	231.529	162.519	143.905	153.235	153.519	148.624
9	Act. de carácter general	533.126	509.847	541.579	484.950	533.702	534.062	534.114
	Total	**2.760.472**	**2.449.416**	**2.200.272**	**2.067.081**	**2.243.847**	**2.220.814**	**2.190.718**

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

[58] Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales (BOE nº 297, de 10 de diciembre de 2008).

Este porcentaje está en consonancia con la relevancia que las actividades que agrupa tienen para el funcionamiento de la administración municipal. Como recoge la Orden antes señalada, esta área comprende todos aquellos gastos originados por los servicios públicos básicos que, con carácter obligatorio, deben prestar los municipios, por sí o asociados, con arreglo al artículo 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local[59].

Figura 92: Distribución de las obligaciones reconocidas por áreas de gasto en los municipios de Castilla y León, 2016



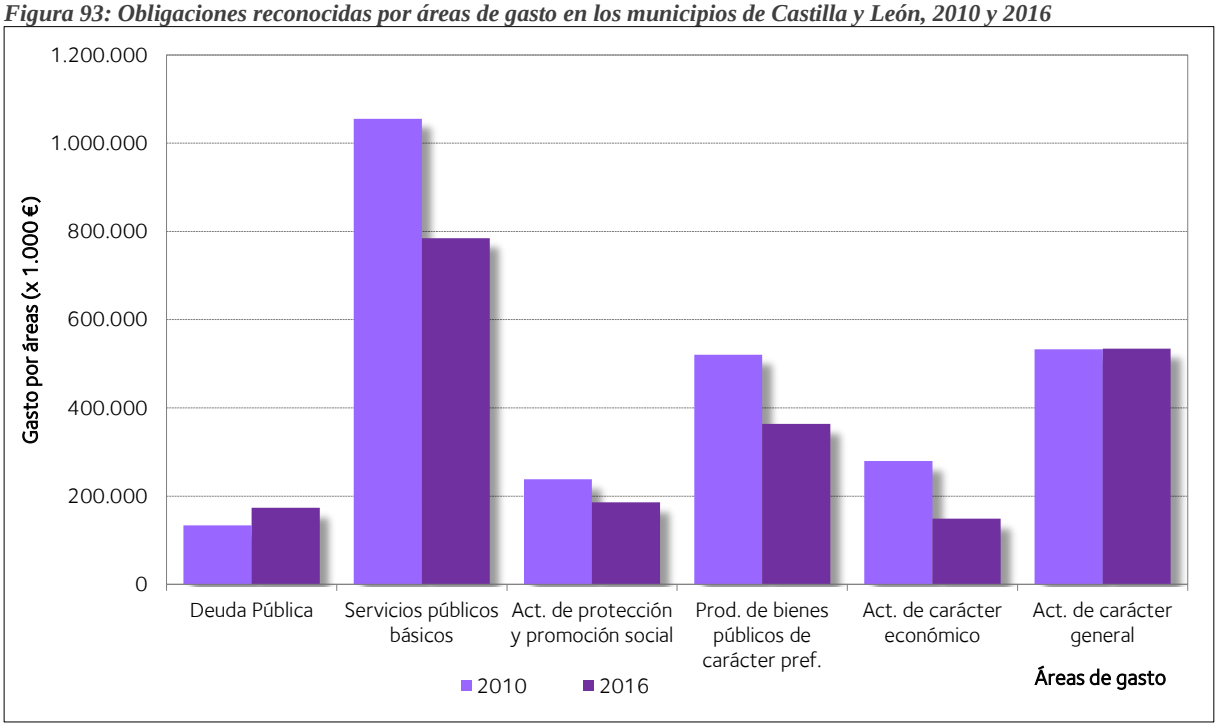
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Se trata, sin duda, de una de las áreas de gasto prioritarias, en la medida en que incluye cuatro políticas de gasto básicas: seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente. Y, si se profundiza en el detalle de los programas de gasto, se observa el carácter esencial de esta área, puesto que incluye cuestiones como seguridad y orden público, ordenación del tráfico y del estacionamiento, movilidad urbana, protección civil, prevención y extinción de incendios, planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística (urbanismo), vivienda (como promoción y gestión de vivienda de protección pública), vías

[59] Orden HAP/419/2014, Anexo I.

públicas, alcantarillado, abastecimiento domiciliario de agua potable, recogida, gestión y tratamiento de residuos, limpieza viaria, cementerios y servicios funerarios, alumbrado público, parques y jardines, protección y mejora del medio ambiente, etc[60].

Figura 93: Obligaciones reconocidas por áreas de gasto en los municipios de Castilla y León, 2010 y 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

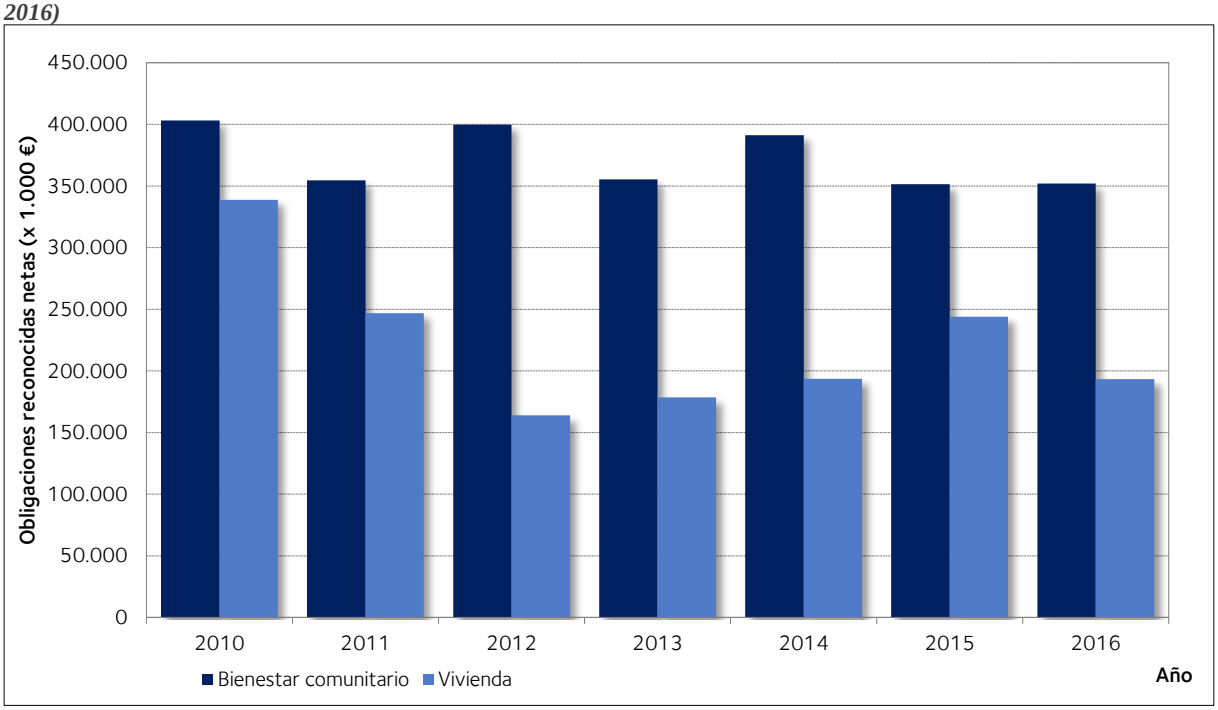
Pese a la evidente importancia de esta área de gasto, la figura 92 pone de manifiesto la notable caída en cuanto a sus obligaciones reconocidas, puesto que, de los algo más de 1.000 millones de 2009, se pasa a 784 millones de euros en 2016. La explicación a esta caída se debe, fundamentalmente, al hecho de que la cifra de 2010 está sobre dimensionada respecto a la tendencia de los demás años, por el efecto de las inversiones del Plan E. En particular, se aprecia una diferencia sustancial en los programas referidos a vivienda y a movilidad urbana.

De hecho, en la figura 94 se puede analizar de forma comparada la evolución de dos políticas de gasto, como son bienestar comunitario y vivienda. Pues bien, en dicho gráfico se observa que, mientras los gastos necesarios para asegurar la prestación de los servicios más básicos de los municipios (abastecimiento y depuración de aguas, limpieza, tratamiento de residuos,

[60] Orden HAP/419/2014, Anexo I.

alumbrado…) permanecen estables en los últimos siete años, incluso en un contexto de reducción de los ingresos y de ajuste presupuestario, las obligaciones referidas a las políticas de vivienda se desploman desde 2010 hasta 2012, y se mantienen en valores muy bajos hastas 2016.

Figura 94: Evolución del gasto en bienestar comunitario y en vivienda en los ayuntamientos de Castilla y León (2010 – 2016)

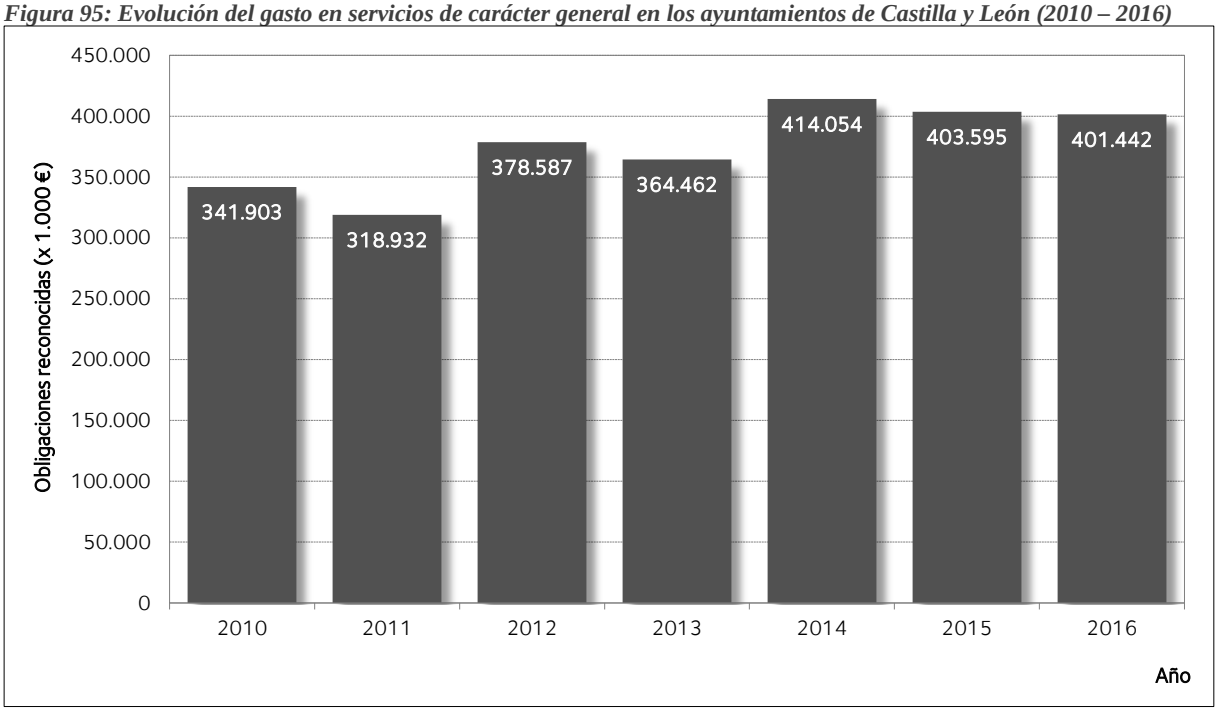


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

En este sentido, y volviendo a la distribución de los gastos de los ayuntamientos de Castilla y León en 2016 (figura 92), la segunda de las áreas de gasto por dimensión económica es la referida a actuaciones de carácter general. Según establece la normativa vigente, incluye los gastos relativos a actividades que afecten a la entidad local, y que consistan en el ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo y de soporte lógico y técnico a toda la organización. Así, comprende los gastos relativos a la constitución y funcionamiento de los órganos de gobierno, además de los servicios de carácter general (esto es, los gastos para el

propio funcionamiento de los servicios públicos y los organismos autónomos) y la administración financiera del ayuntamiento[61].

Figura 95: Evolución del gasto en servicios de carácter general en los ayuntamientos de Castilla y León (2010 – 2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Es decir, en el conjunto de los ayuntamientos de Castilla y León, casi una cuarta parte del gasto liquidado se destina al sostenimiento de su estructura política y administrativa. Y, como también puede comprobarse en la figura 93, se trata de una partida muy estable, puesto que apenas varía entre 2010 y 2016.

Este aspecto se ve de forma más clara al analizar la figura 95, que recoge la evolución de las obligaciones de una de las políticas de gasto del área 9, la referida a los servicios de carácter general[62]. Si los ingresos y, por ende, los gastos, caen desde 2009 hasta 2012, y se mantienen prácticamente inalterados hasta 2016, el sostenimiento de la administración local ha generado,

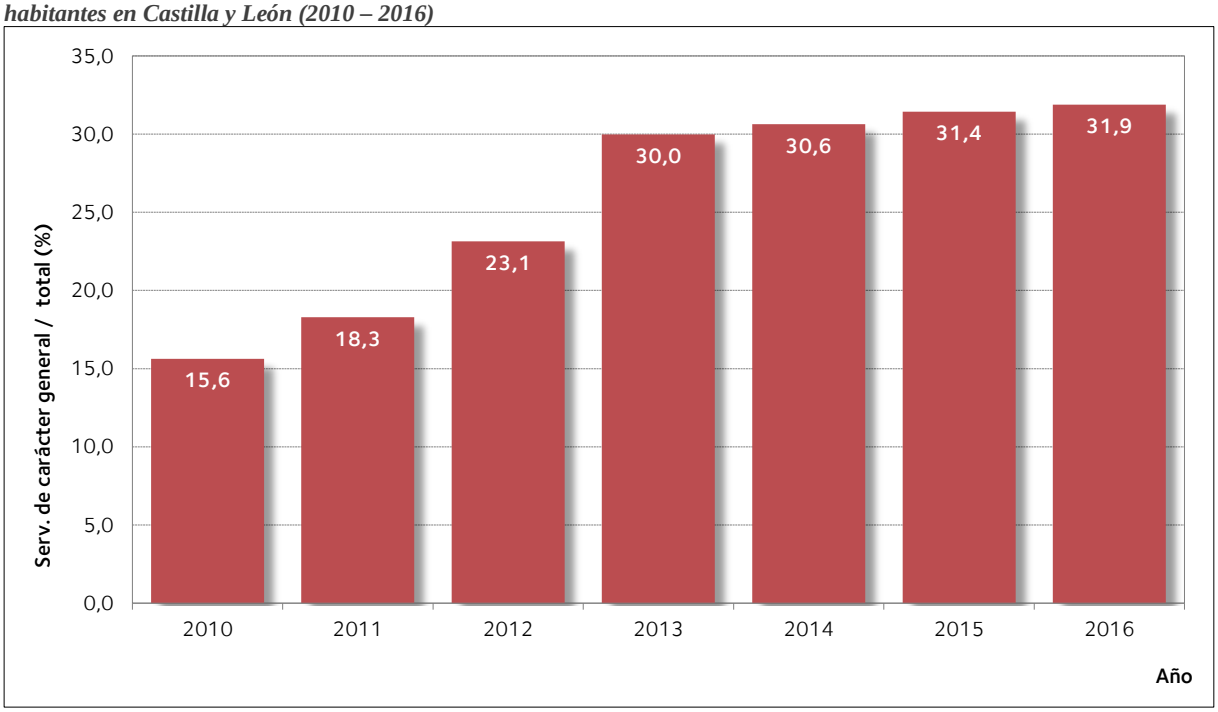
[61] Orden HAP/419/2014, Anexo I, Área de gasto 9.

[62] Según la normativa vigente, "*se imputarán, por tanto, a esta política de gasto los de oficina y dependencias generales; información, publicaciones, registro y relaciones; desarrollos y soportes informáticos de carácter interno; coordinación y control general: archivo, organización y métodos, racionalización y mecanización; administración de personal; elecciones; atención y participación ciudadana, parque móvil, con exclusión de los vehículos afectados a servicios determinados que se imputarán a la correspondiente rúbrica y gastos de asesoramiento y defensa de los intereses de la entidad*". Orden HAP/419/2014.

entre 2010 y 2016 unos costes estables, aunque ligeramente crecientes. De los 318 millones gastados en 2012, se pasa a más de 400 millones de euros desde 2014, lo que supone un crecimiento de un 25% en los costes de este epígrafe.

Ahora bien, como sucedía en el análisis de los gastos de personal o corrientes, la estabilidad de las obligaciones en los últimos años, en un contexto de reducción de las cifras totales de los presupuestos, indica que, proporcionalmente, la partida referida a los servicios de carácter general ha ido ganando peso en el conjunto de los gastos municipales. Aunque el análisis de los presupuestos en función del tamaño demográfico de los municipios se realizará en el próximo capítulo, la figura 96 realiza un acercamiento al peso de estos servicios de carácter general en el conjunto de los gastos de los ayuntamientos menores de 5.000 habitantes.

Figura 96: Peso de los servicios de carácter general en el conjunto del gasto de los ayuntamientos menores de 5.000 habitantes en Castilla y León (2010 – 2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

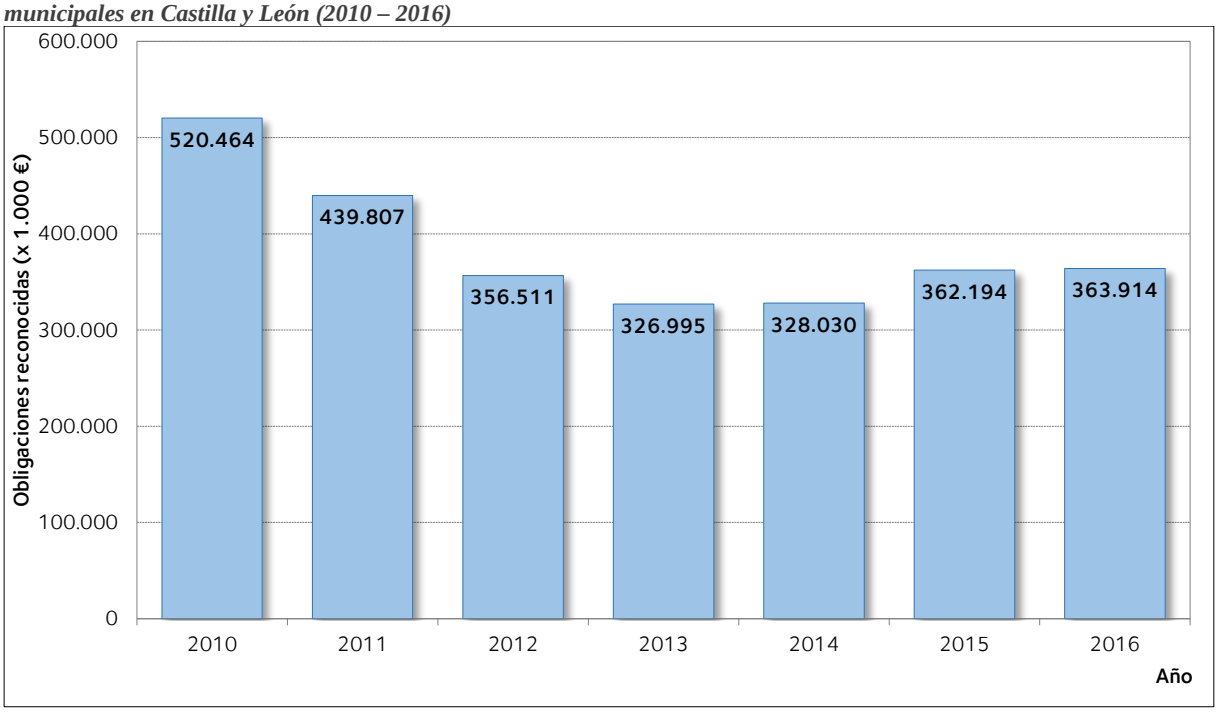
Pues bien, estos servicios han aumentado su importancia relativa desde poco más de un 15% en 2010 a más del doble desde 2013, creciendo continua e intensamente hasta dicho año, y de forma más gradual hasta 2016. La consecuencia de esta evolución es el hecho de que, en la

actualidad, en los municipios menores de 5.000 habitantes, casi un tercio de su gasto ha de dirigirse al sostenimiento de la propia estructura administrativa del municipio.

Con esta distribución, el resto de las áreas de gasto tienen una importancia menor en términos cuantitativos, aunque no cualitativos, por el valor que tiene la prestación de numerosos servicios en los municipios castellanos y leoneses. Es el caso del área referida a la producción de bienes públicos de carácter preferente que, en 2016, representa cerca del 17% del total de los gastos liquidados.

Se trata de un área básica para el desarrollo social del municipio, en la medida en que comprende "todos los gastos que realice la entidad local en relación con la sanidad, educación, cultura, con el ocio y el tiempo libre, deporte, y, en general, todos aquellos tendentes a la elevación o mejora de la calidad de vida"[63].

Figura 97: Evolución del área de gasto de producción de bienes públicos de carácter preferente en los presupuestos municipales en Castilla y León (2010 – 2016)

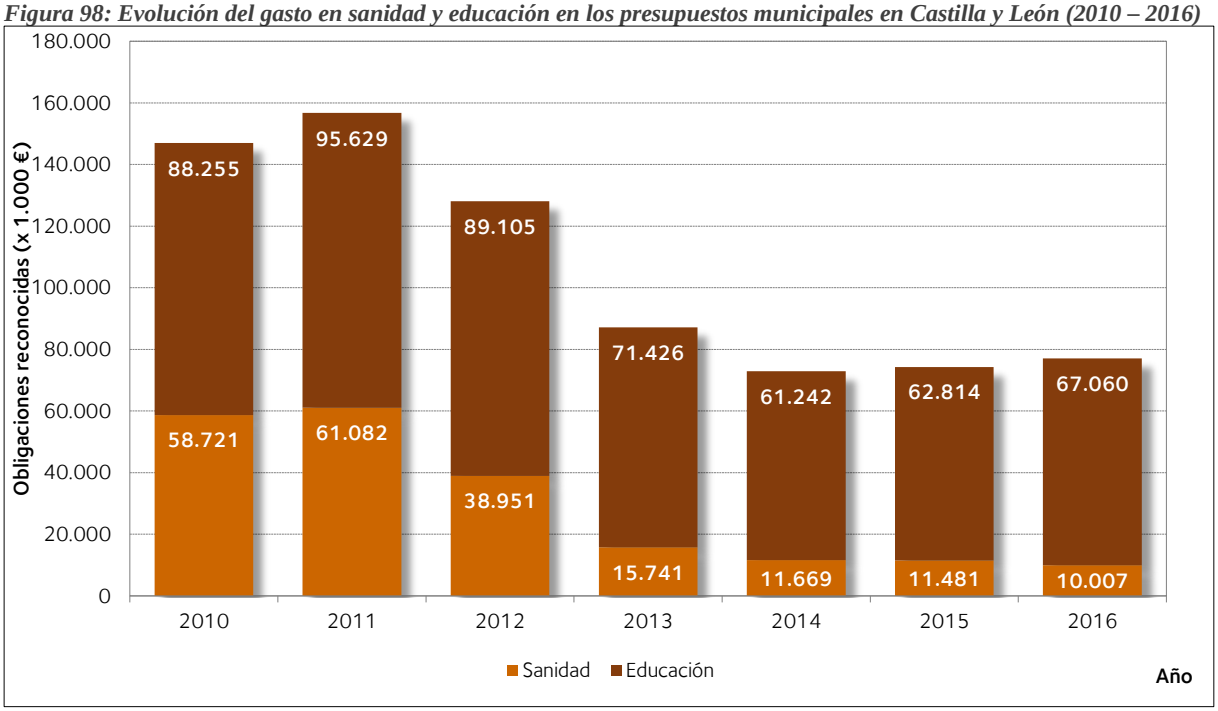


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

[63] Orden HAP/419/2014, Anexo I, Área de gasto 3.

Pues bien, como se observa en la figura 97, se trata de un área que ha sufrido un retroceso notable en cuanto a las obligaciones reconocidas desde 2010 hasta la actualidad. Si en 2010 se superaron los 500 millones de euros en estas partidas, hasta 2013 se va a producir una fuerte caída en los gastos, para mantenerse en niveles bajos hasta 2016. De igual forma, también retrocede el peso que este capítulo tiene en el conjunto de los gastos de los ayuntamientos. Si en 2010 representaba casi el 18% de los presupuestos, en 2014 este porcentaje había retrocedido hasta el 14%.

Figura 98: Evolución del gasto en sanidad y educación en los presupuestos municipales en Castilla y León (2010 – 2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Un ejemplo de la evolución de esta área puede comprobarse en la figura 98 que recoge la evolución del gasto en sanidad y educación dentro de los presupuestos municipales. Teniendo en cuenta que estamos ante competencias que no son municipales, la evolución de las dos partidas muestra un claro retroceso, sobre todo a partir de 2013, y más aún en el caso de las partidas referidas a Sanidad. Comparando las cifras de 2011, máximo registrado en la gráfica, y 2014, las obligaciones reconocidas referidas a estos dos temas se reducen prácticamente a la mitad, con un retroceso cercano a los 70 millones de euros.

Hay que tener en cuenta, para explicar en parte este gráfico que la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local[64], en sus disposiciones transitorias primera y segunda, limitaban las competencias de los ayuntamientos, en lo referente a sanidad y servicios sociales. Así, se indicaba que "las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local"[65]. No obstante, este artículo ha sido declarado inconstitucional y nulo por Sentencia del TC 41/2016, de 3 de marzo[66].

Aunque una parte importante del periodo de estudio corresponde con la crisis económica y con sus efectos sociales, también el área de gasto referida a las actuaciones de protección y promoción social (área 2) experimenta una evolución negativa, tanto en sus valores absolutos como, de manera consecuente, en el peso que tienen en el presupuesto municipal.

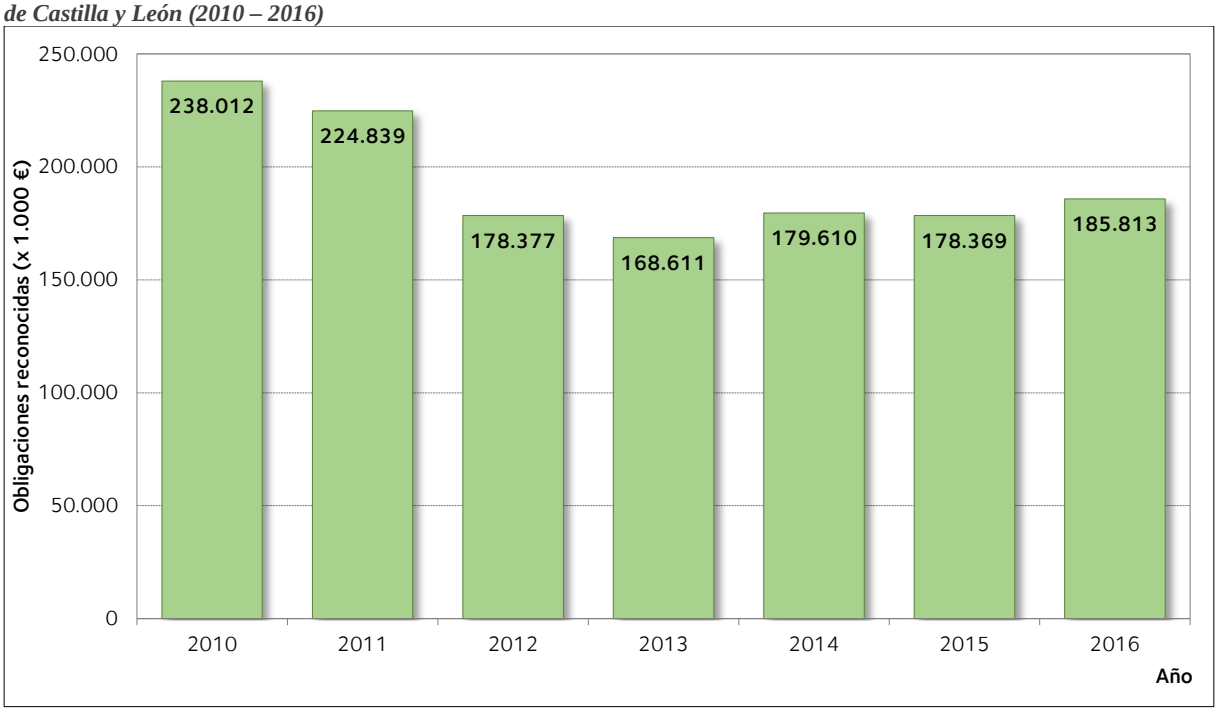
Considerando que, según la normativa, esta área incluye todos aquellos gastos y transferencias que constituyen el régimen de previsión; pensiones de funcionarios, atenciones de carácter benéfico-asistencial; atenciones a grupos con necesidades especiales, como jóvenes, mayores, minusválidos físicos y tercera edad; o las medidas de fomento del empleo[67], resulta paradójico que haya sufrido un importante retroceso cuando dichas medidas son más necesarias.

Así, como se aprecia en la figura 97, desde 2010 hasta 2013 caen las partidas referidas a protección y promoción social de una forma intensa, con un retroceso de casi 70 millones de

[64] Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE nº 312, de 30 de diciembre de 2013).
[65] Ley 27/2013, Disposición transitoria primera.
[66] Pleno. Sentencia 41/2016, de 3 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1792-2014. Interpuesto por la Asamblea de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Autonomía local, competencias sobre hacienda general y régimen jurídico de las Administraciones públicas: nulidad de los preceptos legales que autorizan al Estado a compensar determinadas deudas contraídas por las Comunidades Autónomas con los créditos resultantes de su sistema de financiación, establecen el régimen transitorio de asunción autonómica de las competencias municipales sobre salud y servicios sociales, disolución de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio y mancomunidades de municipios; interpretación conforme de la disposición relativa a la asunción autonómica de competencias municipales en materia de educación (BOE nº 85, de 8 de abril de 2016).
[67] Orden HAP/419/2014, Anexo I, Área de gasto 2.

euros. Desde entonces, y hasta 2016, las partidas de esta área han ido creciendo de forma suave, pero la cifra de 2016 aún está 50 millones de euros por debajo del valor de 2010. En cuanto al peso relativo, el área 2 representa entre el 7% y el 8% del total de gastos, y hay que tener en cuenta que la ligera subida de los últimos años, en el contexto de reducción general de los ingresos, ha propiciado que esta área esté ganando algo de peso en el conjunto de los presupuestos municipales.

Figura 99: Evolución del área de gasto referida a las actuaciones de protección y promoción social en los ayuntamientos de Castilla y León (2010 – 2016)

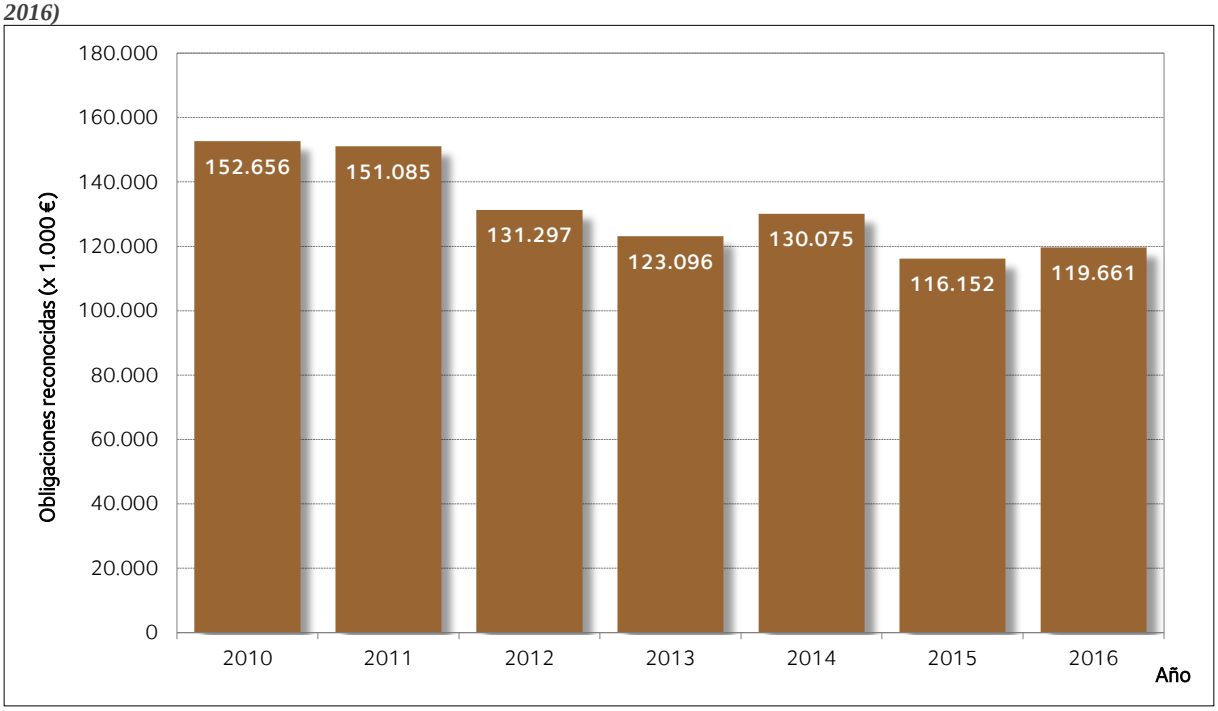


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

No obstante, teniendo en cuenta que estas áreas están compuestas por numerosas partidas, mientras algunas han comenzado a recuperar sus valores anteriores otras, como la referida al gasto en servicios sociales, no sólo no se recuperan, sino que aún continúan reduciendo sus obligaciones reconocidas netas.

Tal y como se muestra en la figura 100, esta política de gasto ha experimentado un notable descenso en sus cuantías desde 2010, cuando alcanzaba algo más de 150 millones de euros de presupuesto, hasta 2015, cuando se liquida la menor cifra de la serie, en el entorno de los 116 millones de euros, perdiendo más de una cuarta parte de su valor.

Figura 100: Evolución del gasto en servicios sociales y promoción social en los ayuntamientos de Castilla y León (2010 – 2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

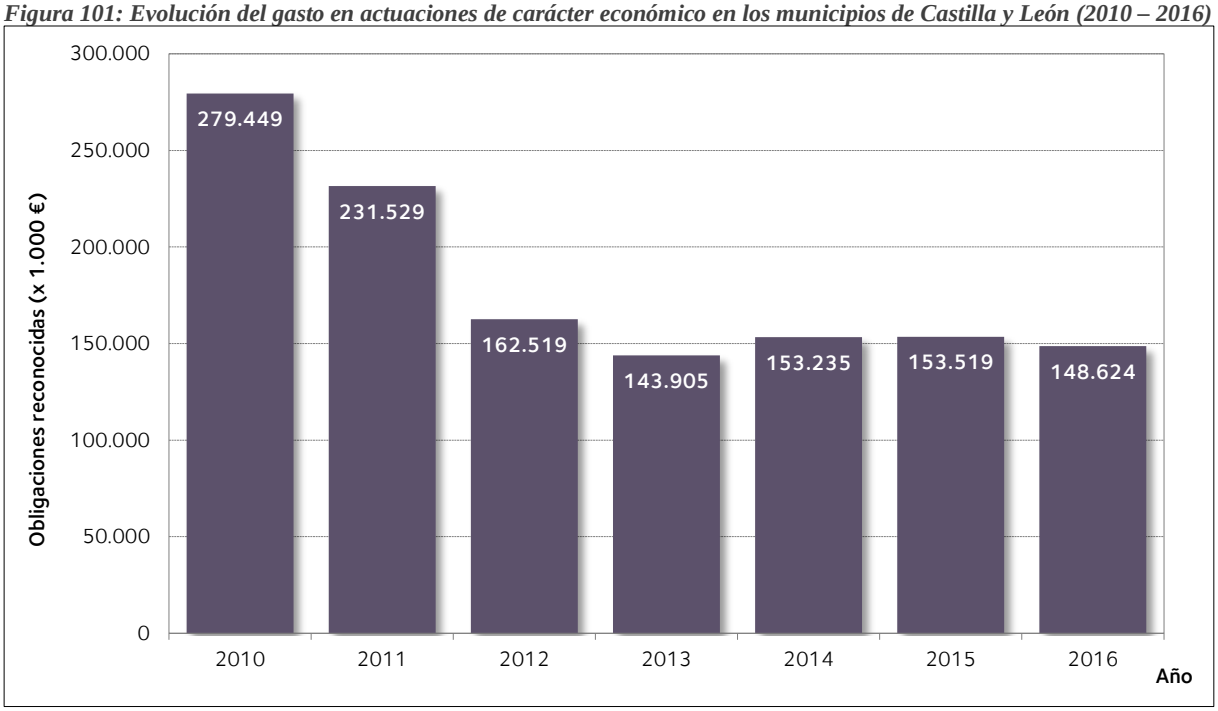
Esta falta de correlación entre la evolución de la economía y la sociedad y determinadas partidas de los presupuestos de las entidades locales tiene un último ejemplo en lo que ocurre con el área de gasto referida a actuaciones de carácter económico (área 4). Su importancia, en un contexto de crisis estriba en que, como señala la normativa específica, "se integran en esta área los gastos de actividades, servicios y transferencias que tienden a desarrollar el potencial de los distintos sectores de la actividad económica. Se incluirán también los gastos en infraestructuras básicas y de transportes; infraestructuras agrarias; comunicaciones; investigación, desarrollo e innovación"[68].

Como se puede observar en la figura 92, en la actualidad tiene un peso reducido en el conjunto de los presupuestos municipales, en torno al 6,6%. Sin embargo, lo que llama la atención, tal y como se aprecia en la figura 101, es el descenso acusado en el gasto liquidado desde 2010. Entre este año y 2013 el presupuesto de esta área se reduce casi a la mitad (aproximadamente, de 280 a 143 millones de euros), y las cifras permanecen estables hasta 2016. En relación con el peso

[68] Orden HAP/419/2014, Anexo I, Área de gasto 4.

del área en el conjunto de los municipios castellanos y leoneses, la caída drástica de los gastos hace que este disminuya del 9,6% al 6,6% del total.

Figura 101: Evolución del gasto en actuaciones de carácter económico en los municipios de Castilla y León (2010 – 2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

En definitiva, el análisis del gasto de los ayuntamientos de Castilla y León permite comprobar que, en el reparto de las obligaciones reconocidas entre las diferentes áreas de gasto, las prioridades no siempre se corresponden con las necesidades derivadas del contexto económico y social, sino de los compromisos adquiridos por parte de las administraciones públicas para asegurar la estabilidad presupuestaria. Así, se pone en evidencia que los presupuestos municipales tienden a asegurar el mantenimiento de los servicios básicos más obligatorios, tanto en lo referente a competencias municipales como a la propia estructura administrativa, mientras ha ido reduciendo las disponibilidades financieras en otras áreas en las que predominan competencias municipales no exclusivas.

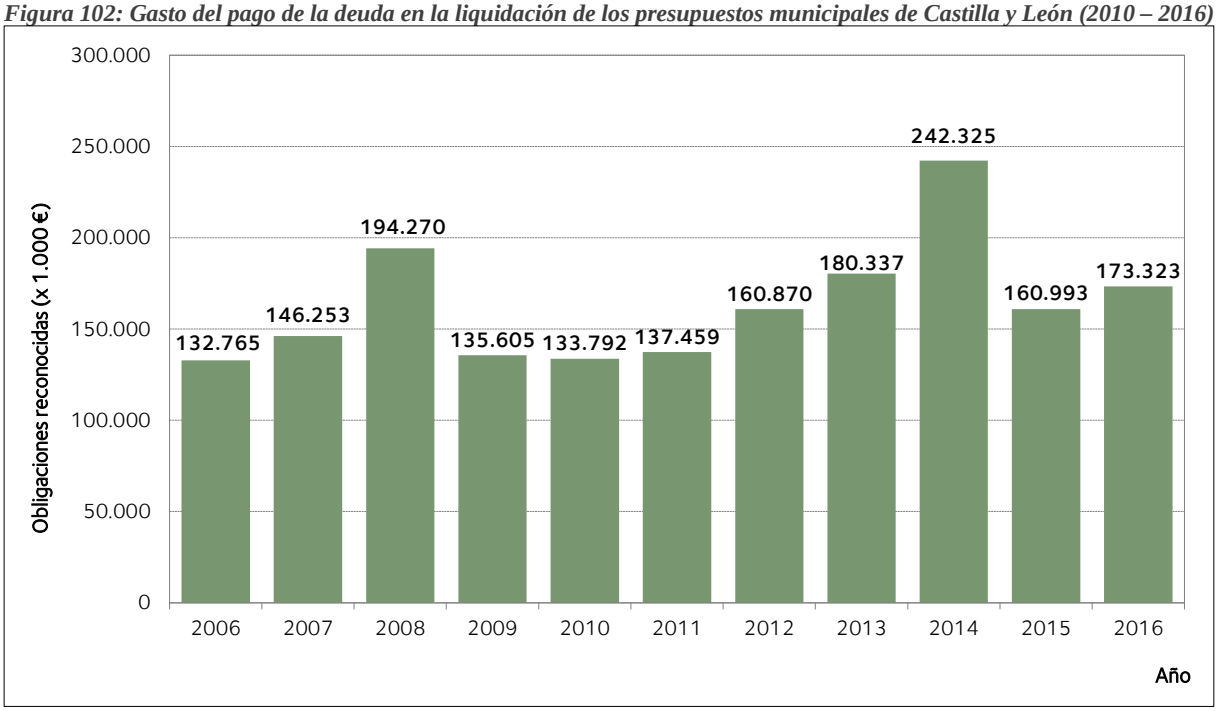
Esta tendencia a asegurar la estabilidad presupuestaria se aprecia de forma nítida al evaluar un área de gasto específica, como es la referida al pago de la deuda pública. No obstante, por sus peculiaridades, se analizará de forma individualizada.

3.5.- El cumplimiento presupuestario de los pequeños municipios de Castilla y León: la limitada deuda viva de los ayuntamientos

Una de las conclusiones que se ha evidenciado a lo largo de este capítulo es que, en la estructura de los ingresos y los gastos de los ayuntamientos de Castilla y León, una de sus prioridades es la de la estabilidad presupuestaria y la reducción del déficit público. Esto propicia que, en muchas ocasiones, la financiación municipal no se rija por objetivos de desarrollo territorial, sino que su lógica es básicamente financiera, asegurando el pago de los costes fijos y reduciendo aquellas partidas vinculadas a competencias compartidas, inversiones a largo plazo, etc.

Entre los capítulos que, de forma estricta, muestran una evolución positiva está, sin duda, el referido al pago de la deuda. En la clasificación por áreas de gasto, la deuda aparece como área 0, comprendiendo los gastos de intereses y amortización de la Deuda Pública y demás operaciones financieras de naturaleza análoga.

Figura 102: Gasto del pago de la deuda en la liquidación de los presupuestos municipales de Castilla y León (2010 – 2016)



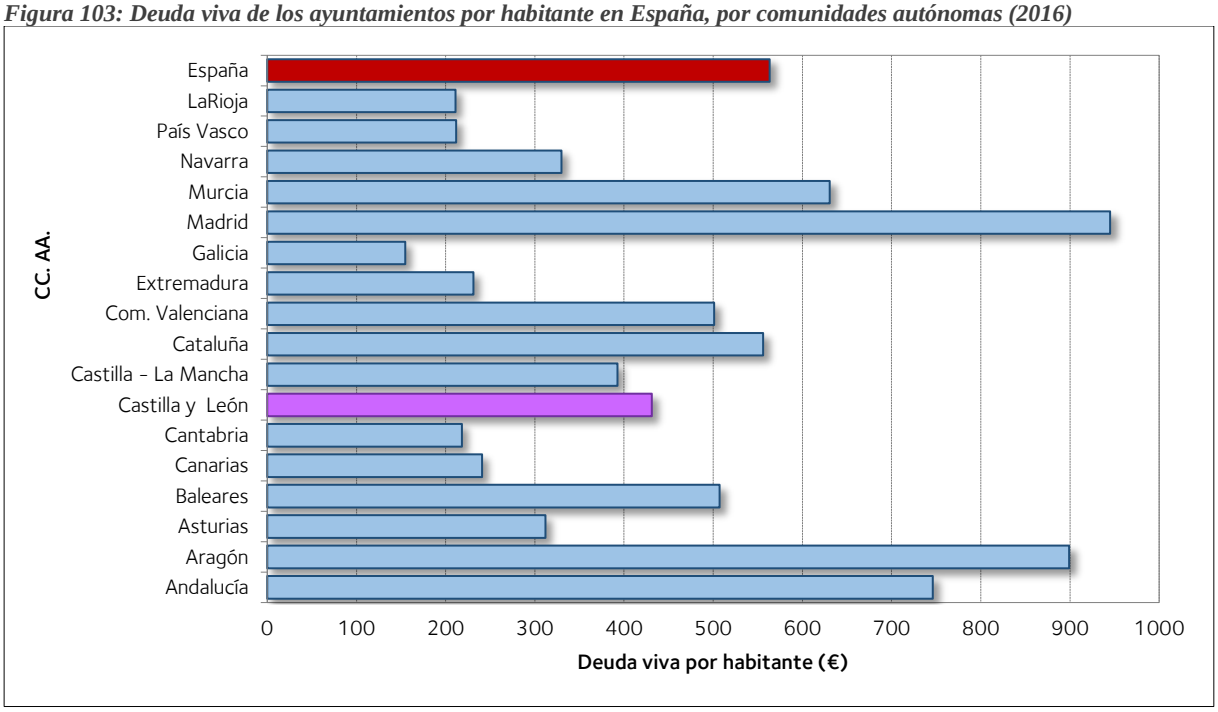
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

El área 0 es el único que tiene una correlación directa con la antigua clasificación funcional de gastos, por lo que puede analizarse la serie completa entre 2006 y 2016. Como se aprecia en la

figura 102, se trata de una partida con una base que tiende progresivamente a ir aumentando su peso en los gastos municipales, intercalada con políticas específicas que provocan repuntes de esta área, como en 2008 o en 2014. En el conjunto de los gastos, esta partida representa en la actualidad el 7,7% de los gastos totales, aunque este porcentaje ha oscilado entre un valor mínimo del 4,5% en 2009 (porcentaje más bajo de lo normal por el efecto del Plan E), y un máximo en 2014, cuando supera el 10% de las obligaciones reconocidas.

No obstante, hay que señalar que, a pesar del peso que tiene esta área de gasto en el conjunto de los presupuestos municipales, la realidad es que, en el contexto de España, los ayuntamientos de Castilla y León están cumpliendo mejor que el promedio nacional, tal y como se aprecia en la figura 103.

Figura 103: Deuda viva de los ayuntamientos por habitante en España, por comunidades autónomas (2016)

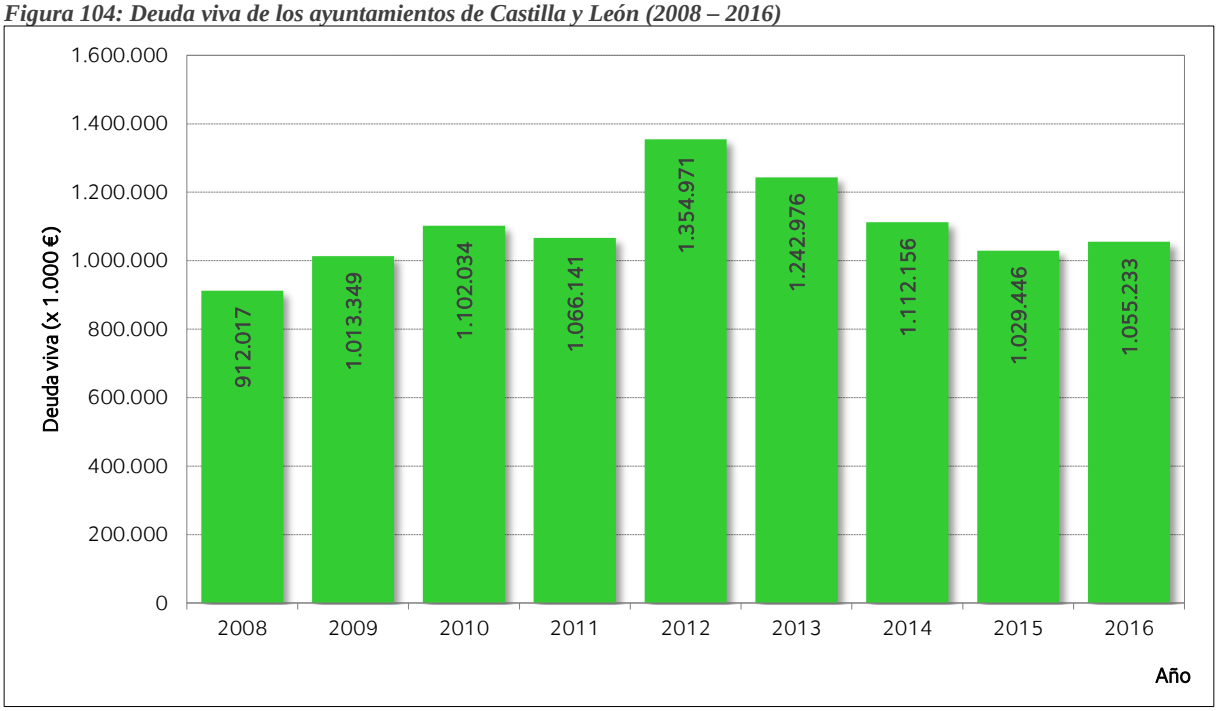


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Deuda Viva de las Entidades Locales a 31/12/2016.

Centrándonos en la deuda viva de los ayuntamientos castellanos y leoneses (figura 104), la realidad es que esta crece de forma significativa hasta 2012, cuando se alcanza una deuda de 1.355 millones de euros en la región. De este entonces, se ha ido haciendo frente a esta deuda

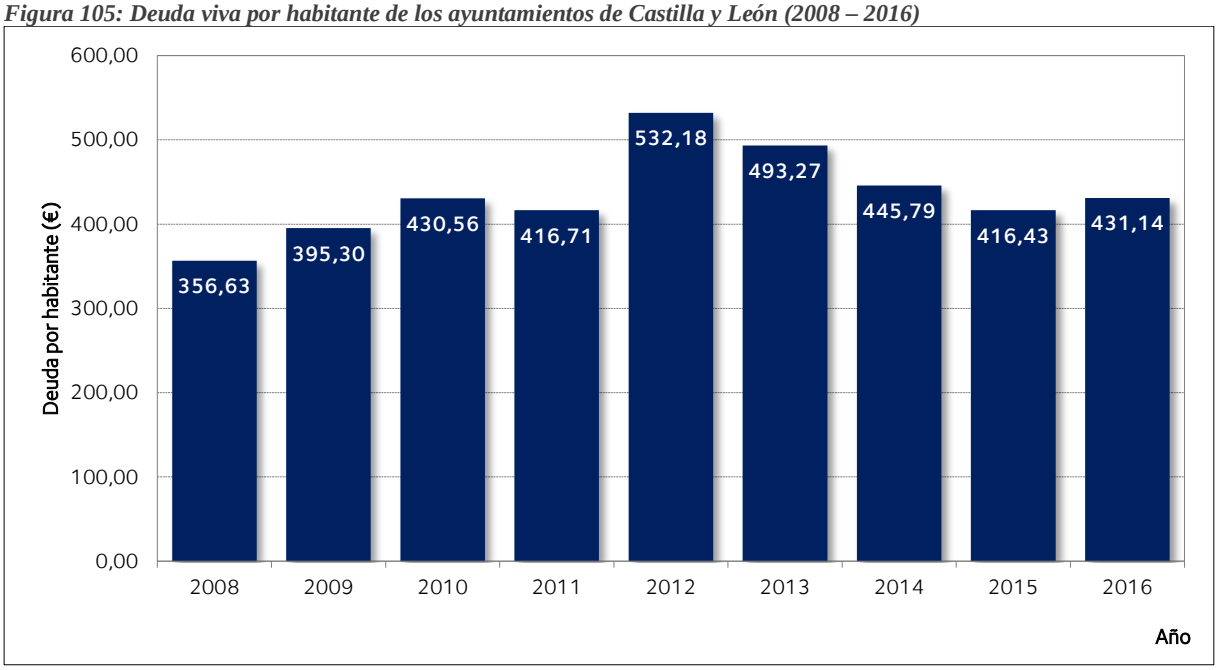
hasta situarse en el umbral de los 1.055 millones, un retroceso de casi 300 millones de euros en apenas cuatro años.

Figura 104: Deuda viva de los ayuntamientos de Castilla y León (2008 – 2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Deuda Viva de las Entidades Locales 2008-2016.

Figura 105: Deuda viva por habitante de los ayuntamientos de Castilla y León (2008 – 2016)

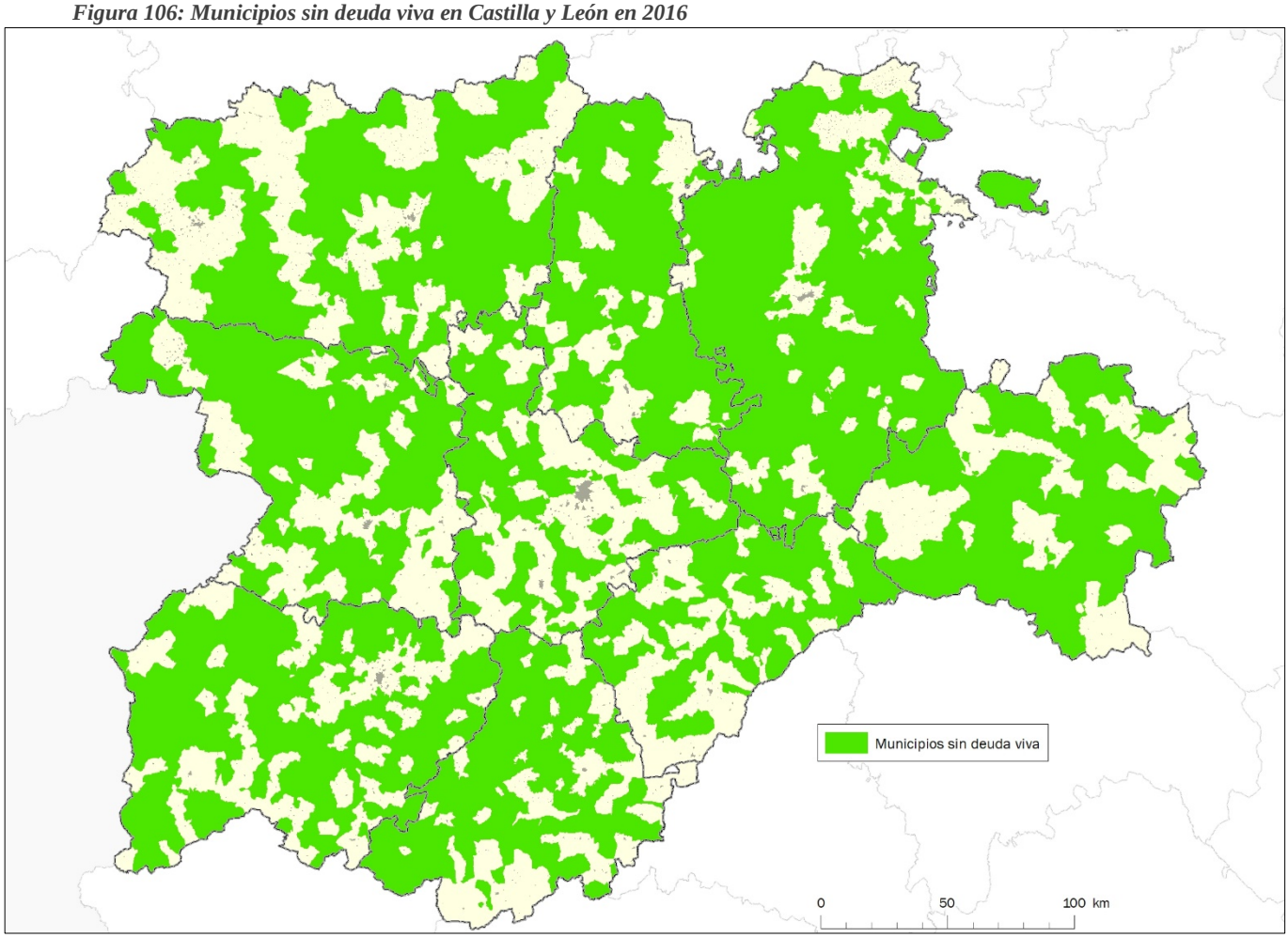


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Deuda Viva de las Entidades Locales 2008-2016.

Una evolución similar se aprecia si el análisis se realiza en función de la deuda viva de las entidades locales por habitante, puesto que, como muestra la figura 105, la deuda creció

progresivamente entre 2008 y 2011, para experimentar un repunte de más de 100€ por habitante en 2012, y, a partir de dicho año, descender progresivamente hasta los 430 € / persona registrados en 2016. De acuerdo con los datos expresados en la figura 103, la deuda media por habitante en Castilla y León es 130 € inferior a la media nacional, y menos de la mitad de una región como Aragón, por citar otra comunidad autónoma con problemas de despoblación.

Figura 106: Municipios sin deuda viva en Castilla y León en 2016

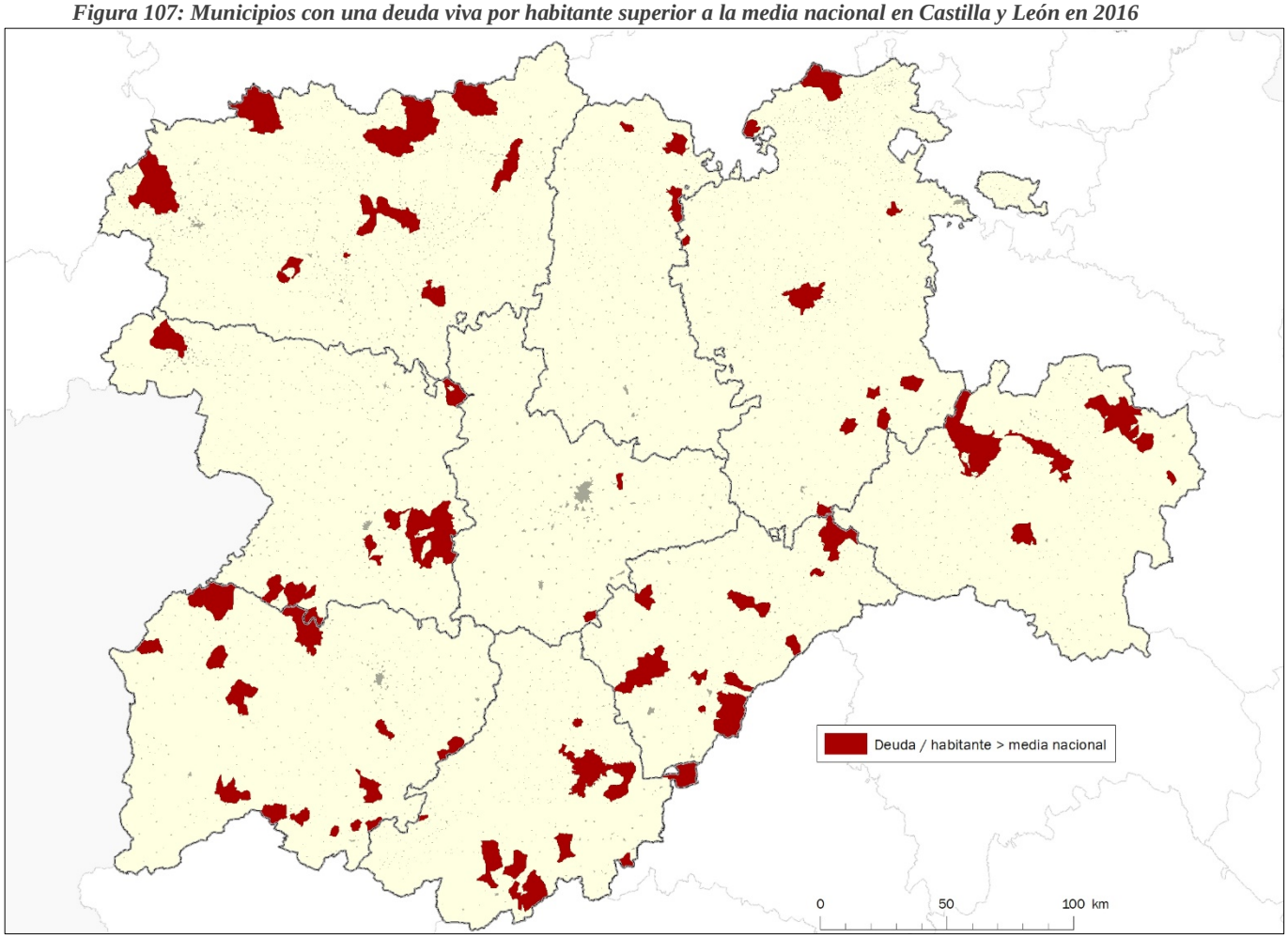


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Deuda Viva de las Entidades Locales a 31/12/2016.

En relación con la distribución espacial de la deuda pública de los ayuntamientos, la realidad es que los datos agregados por comunidades autónomas esconden el hecho de que, en realidad, se concentra en un número muy reducido de municipios, mientras que, en la mayor parte de ellos, no existe deuda viva.

La figura 106 representa los municipios que no tienen deuda viva en 2016 en Castilla y León. Como puede observarse, 1679 municipios de esta comunidad autónoma, es decir, el 75%, carecen de deuda viva, por lo que puede aseverarse que, si hay un problema de endeudamiento de los ayuntamientos, este no lo han generado los municipios rurales, y, en menor medida aún, los castellanos y leoneses, aunque pueda haber, por el efecto estadístico de la baja población, algún caso con deudas por habitante más elevadas que la media.

Figura 107: Municipios con una deuda viva por habitante superior a la media nacional en Castilla y León en 2016

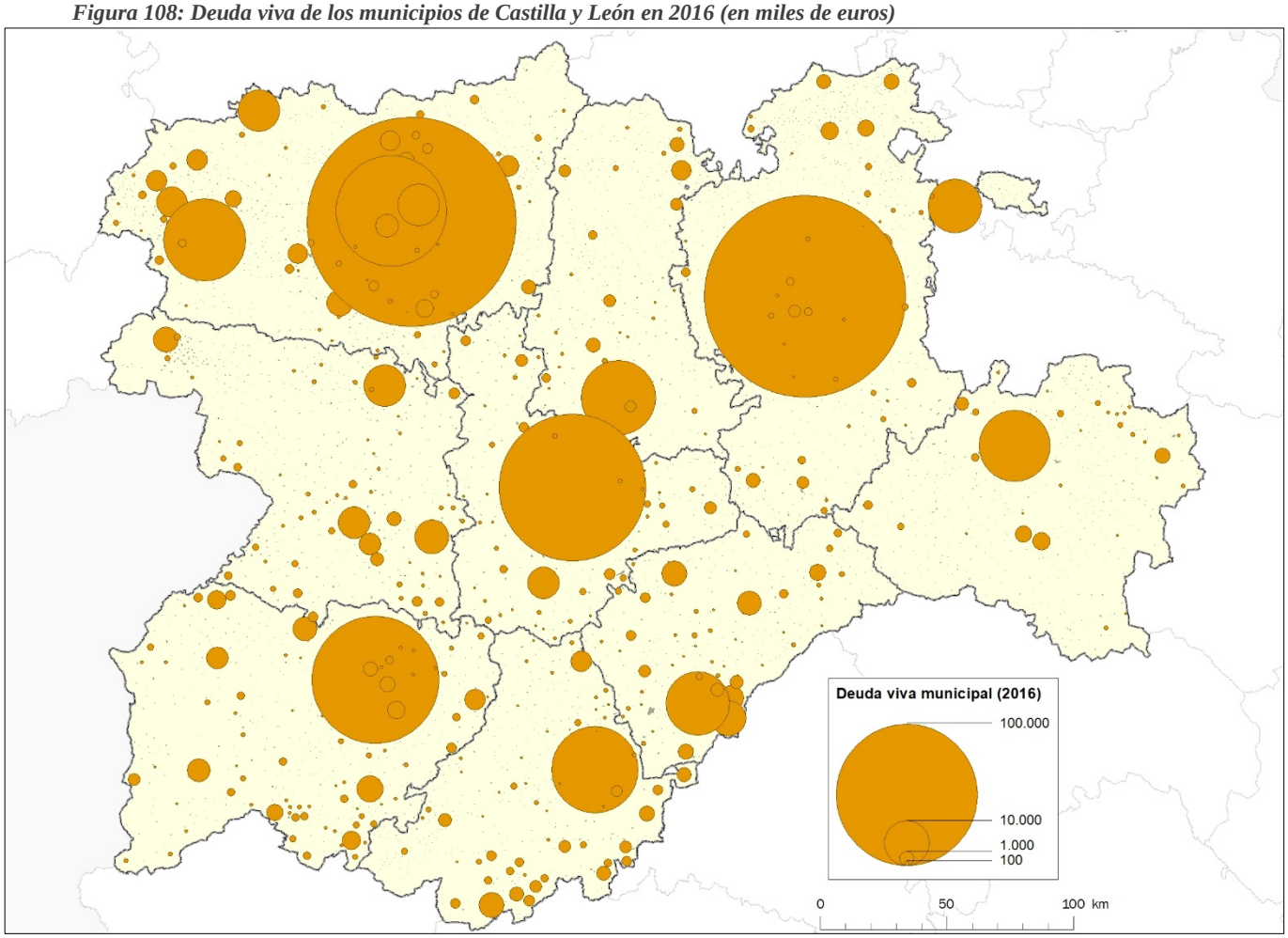


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Deuda Viva de las Entidades Locales a 31/12/2016.

De hecho, la figura 107 representa a aquellos municipios en los que la deuda viva por habitante es superior al promedio nacional, en torno a los 563 euros por persona. Pues bien, únicamente 96 municipios, el 4% de los existentes, superan la mencionada media nacional. Buena parte de ellos se corresponde con núcleos urbanos y periurbanos, como Burgos, León, Ávila, Soria o

San Andrés del Rabanedo, pero en otros casos es, como se ha señalado, un efecto derivado de un denominador demográfico muy reducido, inferior a los 100 habitantes. Y es que, como se comprueba con la figura 108, el endeudamiento municipal ha estado muy vinculado a los espacios urbanos, como se ve en la localización y dimensiones de los círculos proporcionales.

Figura 108: Deuda viva de los municipios de Castilla y León en 2016 (en miles de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Deuda Viva de las Entidades Locales a 31/12/2016.

En definitiva, aunque una de las razones que explican el reparto de las obligaciones reconocidas entre los diferentes capítulos y las áreas de gasto es la de garantizar la estabilidad presupuestaria y reducir el endeudamiento de las corporaciones locales, parece evidente que, en conjunto, Castilla y León no tiene un serio problema de endeudamiento, ni en las áreas rurales ni, por lo general, en los espacios urbanos y periurbanos. Más problemática es, como se ha visto, la despoblación, y el efecto que tiene en las cuentas públicas municipales.

3.6.- El efecto de la despoblación en los presupuestos municipales: de la reducción de las transferencias corrientes al incremento relativo del gasto per cápita

Aunque el análisis más exhaustivo de la financiación local en función de la dimensión demográfica de los ayuntamientos se realizará en el siguiente capítulo, conviene, para finalizar, evaluar si la despoblación está teniendo efectos directos sobre el conjunto de la financiación local, y se produce una pérdida de recursos por este motivo.

En este sentido, hay un efecto directo de la despoblación sobre la financiación de los municipios de Castilla y León, puesto que una de las transferencias que realiza el estado está condicionada al número de habitantes. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales[69] establece en los artículos 118 al 125 la participación de los municipios en los tributos del Estado, distinguiendo entre dos tipos de núcleos. Por un lado, las capitales de provincia, o de comunidad autónoma, así como los que tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes. Por otro, el resto de los municipios. En el caso de Castilla y León, únicamente las nueve capitales se benefician del régimen de cesión de tributos, mientras los 2.239 municipios restantes reciben una parte de su financiación en virtud de su población, del esfuerzo fiscal de los municipios y de las condiciones generales de la recaudación del país.

El artículo 123 de la LRHL establece el mecanismo para calcular el importe total de la participación, mientras que el 124 distribuye dicho importe entre todos los municipios que forman parte de este modelo. Para ello, se establece que la distribución se realizará "con arreglo a los siguientes criterios:

> a) El 75 por ciento en función del número de habitantes de derecho de cada municipio, según las cifras de población aprobadas por el Gobierno, que figuren en el último Padrón municipal vigente, ponderadas por los siguientes coeficientes multiplicadores:

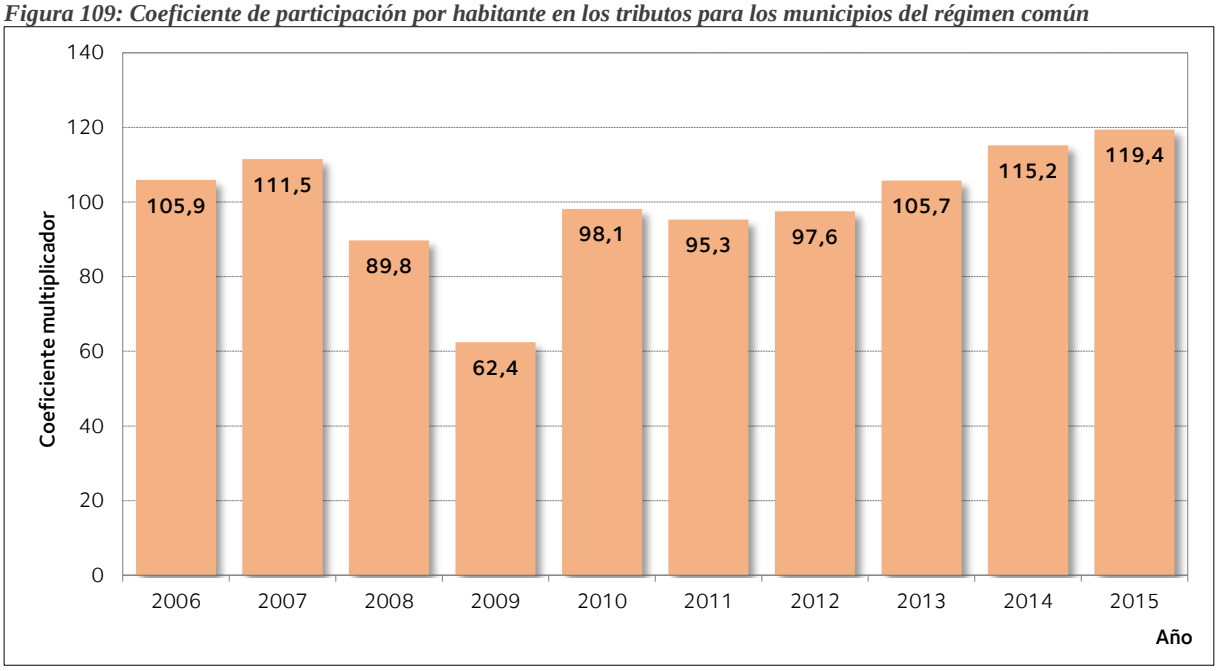
[69] Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE nº 59, de 09 de marzo de 2004).

Estrato	Número de habitantes	Coeficientes
1	De más de 50.000	1,40
2	De 20.001 a 50.000	1,30
3	De 5.001 a 20.000	1,17
4	Hasta 5.000	1,00

b) El 12,5 por ciento en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio obtenido en el segundo ejercicio anterior al de la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente, ponderado por el número de habitantes de derecho. A estos efectos, se entenderá por esfuerzo fiscal medio de cada municipio el que para cada ejercicio determinen las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en función de la aplicación que por los municipios se haga de los tributos contenidos en esta ley.

c) El 12,5 por ciento en función del inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado”[70].

Figura 109: Coeficiente de participación por habitante en los tributos para los municipios del régimen común



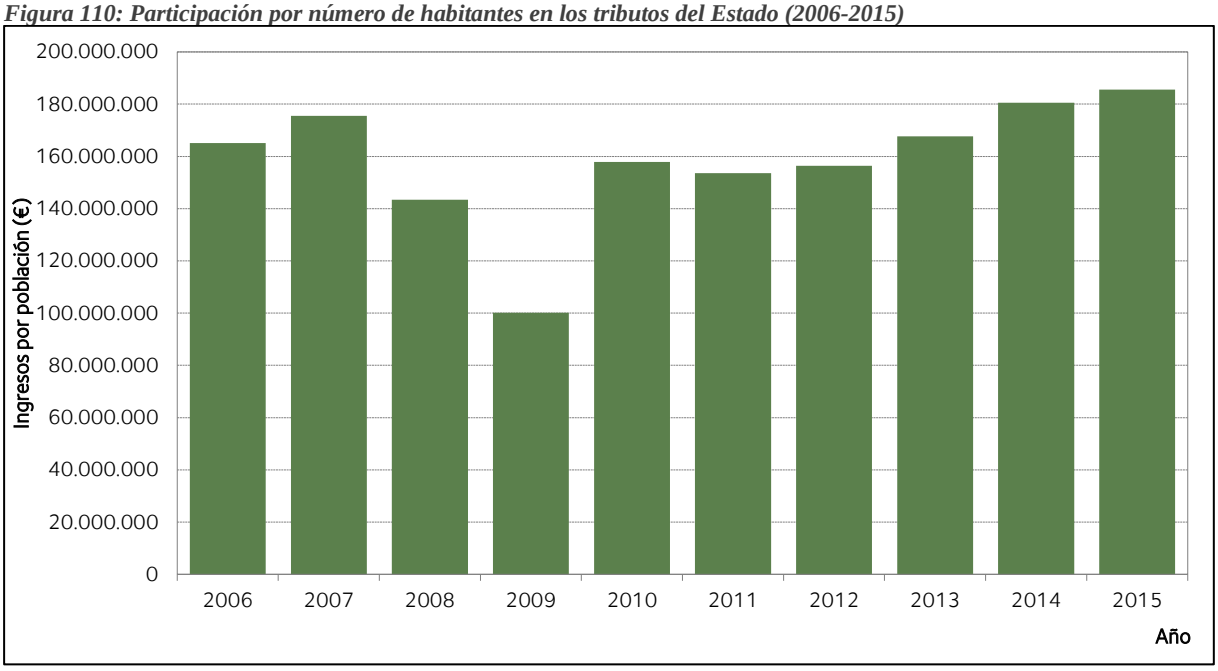
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Sistema de Financiación de Entidades Locales. Liquidación de los Ayuntamientos Régimen General 2006-2015.

[70] Ley Reguladora de las Haciendas Locales, art. 124.

Para facilitar la cuantificación de estas cantidades, dada la complejidad de las fórmulas, el Ministerio proporciona, para cada año, la información sobre la liquidación definitiva del sistema de financiación local de los municipios. Así, establece tanto la participación por población como el esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria, con el fin de obtener todas las variables necesarias para calcular la cesión del Estado.

Una vez establecida la cantidad definitiva a repartir, se establece un coeficiente (figura 109) que será el que, multiplicado por la población municipal (corregida por los estratos ponderados antes señalados), permite conocer la cifra final de participación por habitantes. Como puede comprobarse, el coeficiente oscila ya que depende de la recaudación del Estado, y esta sufre una importante caída entre 2007 y 2009, cuando el coeficiente se sitúa en 62. Desde 2010, a medida que se va recuperando la recaudación, el coeficiente de ponderación va aumentando, hasta alcanzar el nivel de 115,9 en 2015, cifra más alta en la serie analizada, y casi el doble de la registrada en 2009.

Figura 110: Participación por número de habitantes en los tributos del Estado (2006-2015)



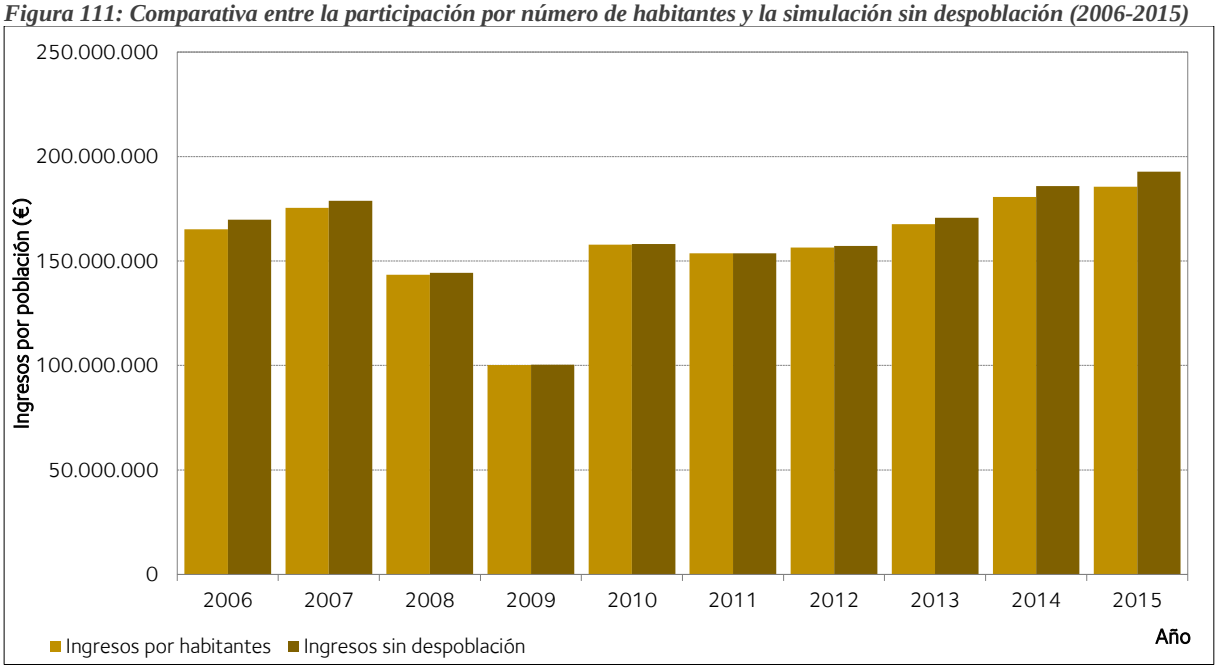
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Sistema de Financiación de Entidades Locales. Liquidación de los Ayuntamientos Régimen General 2006-2015.

La figura 110 muestra las cantidades obtenidas por los municipios de Castilla y León en la parte correspondiente a la participación de estos en los tributos del estado del régimen común.

Lógicamente, la tendencia de estos ingresos sigue, de forma casi idéntica a la evolución del coeficiente, con niveles iniciales de financiación próximos a los 160 millones de euros, y una caída de 60 millones de euros hasta 2009. A partir de entonces, la cifra ha ido progresivamente en aumento hasta situarse, desde 2014, por encima de los 180 millones de euros.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la cifra es directamente proporcional a la población municipal, ha de plantearse cuál es la merma de recursos en esta partida por efecto directo de la despoblación. Para ello, si se toma como población base el año con mayor número de habitantes en los municipios del régimen común, y se multiplica por el coeficiente de ponderación, puede valorarse si, en este capítulo, la despoblación está generando un problema de índole financiera.

Figura 111: Comparativa entre la participación por número de habitantes y la simulación sin despoblación (2006-2015)

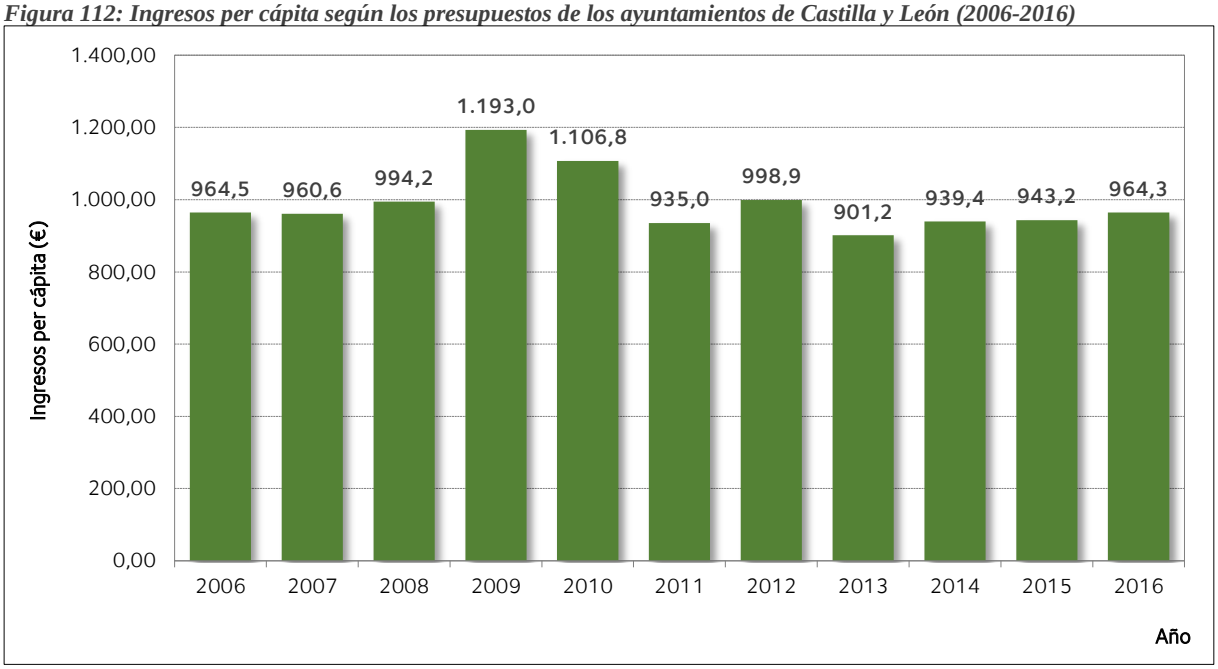


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Sistema de Financiación de Entidades Locales. Liquidación de los Ayuntamientos Régimen General 2006-2015.

La figura 111 recoge precisamente la comparación entre los ingresos obtenidos por habitantes y los que se habrían obtenido para el mismo periodo en ausencia de despoblación. Se ha tomado como año de referencia para la población 2011, por ser el que marca el mayor número de habitantes, y, con esa cifra se han calculado los ingresos potenciales. Pues bien, como puede comprobarse, la elevada despoblación de los últimos años está haciendo que, progresivamente,

la financiación por este concepto sea menor, de forma que, entre 2011 y 2015, el desvío acumulado por la despoblación supera ya los 16 millones de euros por efecto de la despoblación. Y es que la despoblación también está propiciando algunos efectos perversos en el análisis de la financiación local. Basta analizar la evolución de los ingresos per cápita entre 2006 y 2016 para observar este fenómeno (figura 112).

Figura 112: Ingresos per cápita según los presupuestos de los ayuntamientos de Castilla y León (2006-2016)

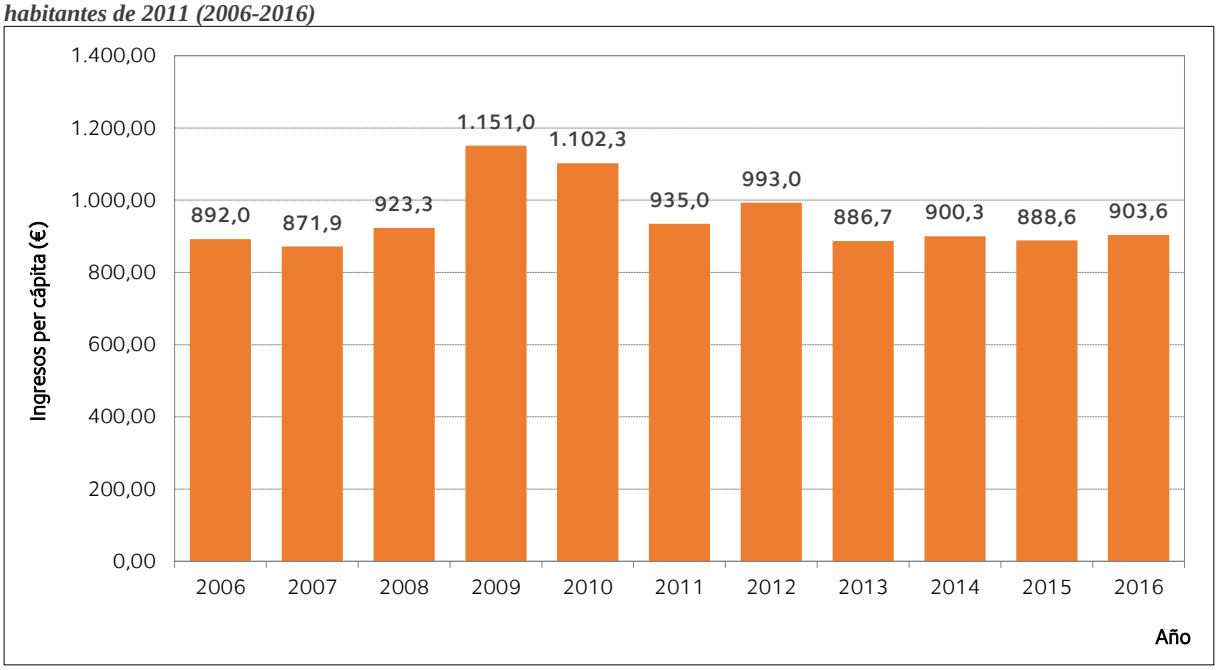


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Así, la tendencia que sigue el gráfico es semejante a la que muestra la evolución de los ingresos en valores absolutos, aunque hay una diferencia significativa en el periodo 2013-2016. Mientras los ingresos están claramente estancados, pues apenas aumentan un 4%, y hay retrocesos en alguno de estos años, en el caso de los ingresos per cápita, hay una tendencia ligera y constantemente positiva, que supone un aumento, entre ambas fechas, de más de un 7% de los ingresos por persona.

Si, para comparar, utilizamos una población homogénea para todo el periodo que, en este caso será la de 2011 por ser la mayor, se aprecia en la figura 113 que algunos de los incrementos que se han producido en los ingresos no se deben tanto a un aumento de los derechos reconocidos como a una reducción del denominador.

Figura 113: Modelización de los ingresos per cápita para una población estable en los municipios de Castilla y León, habitantes de 2011 (2006-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

En definitiva, parece evidente que la despoblación tiene efectos directos sobre la financiación de los ayuntamientos, tanto en lo que se refiere a las cuantías de las que pueden disponer los municipios en la prestación de servicios, como, de forma secundaria, al analizar sus efectos en el territorio. Por ello, el capítulo 4 sirve para integrar los análisis demográficos y de presupuestos para, de esta forma, ofrecer una visión territorial de la financiación local.

4.- PLANTA MUNICIPAL Y PRESUPUESTOS LOCALES: UNA VISIÓN TERRITORIAL DE LA FINANCIACIÓN LOCAL

En un territorio tan extenso, con una muy baja densidad, con pérdidas demográficas intensas tanto por dinámica natural como por migraciones, y con evidentes problemas en cuanto a la funcionalidad del modelo de poblamiento, resulta necesario valorar las diferencias existentes en cuanto a financiación de los ayuntamientos según el tamaño de los municipios, así como en relación con el papel que cada uno de estos desempeña en el territorio.

No obstante, con el fin de alcanzar los objetivos propuestos, no se trata de repetir sistemáticamente los análisis de las diferentes partidas de los presupuestos para cada uno de los umbrales de población o de los tipos de poblamiento, sino plantear los rasgos que, tanto por dimensión como por funcionalidad, destacan en el poblamiento de Castilla y León.

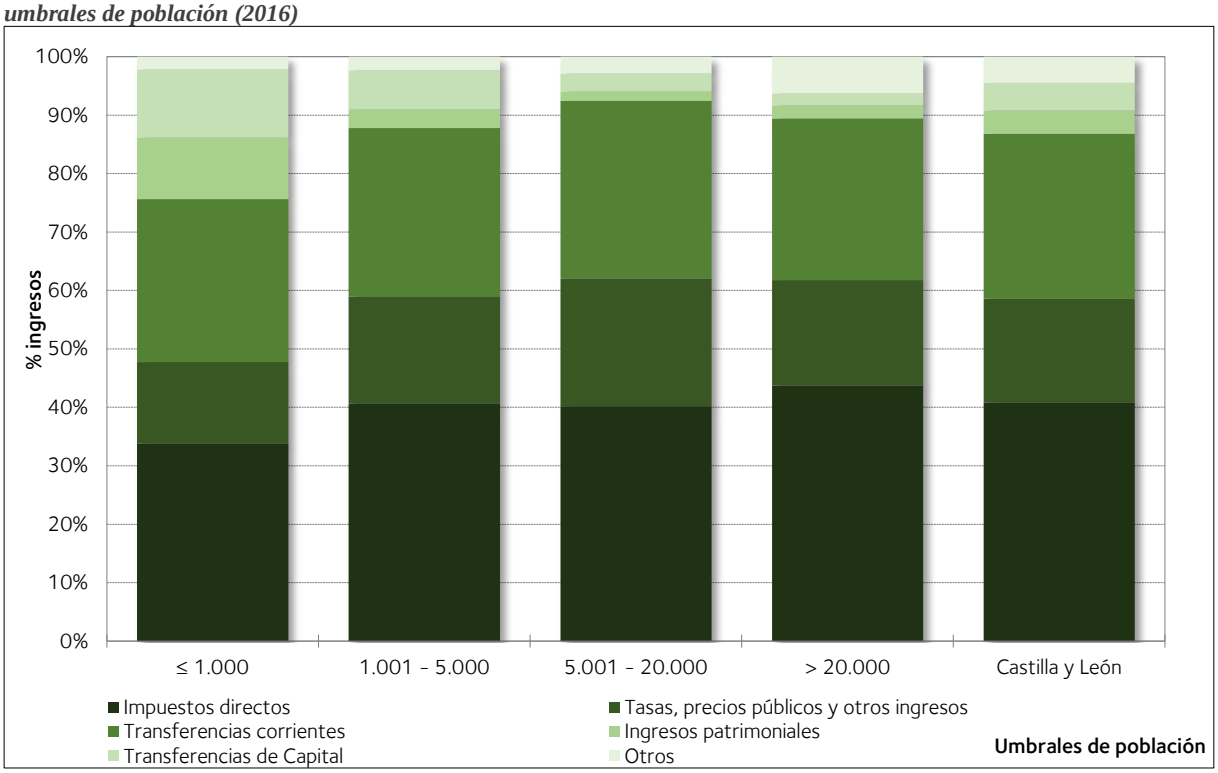
4.1.- Una aproximación a los presupuestos municipales por tamaño del municipio: el mapa de la financiación municipal en Castilla y León

Aunque la normativa referente a las haciendas locales deja escaso margen para que haya notables variaciones en la financiación entre los municipios, son las diferencias en el tamaño y la funcionalidad del municipio la que propicia que, si se comparan las estructuras de ingresos y de gastos, sí sean evidentes algunas características distintas.

Considerando el gran número y la dimensión de los municipios de Castilla y León, se van a distinguir cuatro umbrales básicos de población para ordenarlos. El más reducido en su dimensión, aunque sea el mayor en número de términos, será el de los que tienen 1.000 o menos habitantes; asimismo, se analizarán los municipios entre 1.001 y 5.000 habitantes, entre 5.001 y 20.000 habitantes; y, finalmente, los que tienen más de 20.000 personas.

Son cuatro umbrales, pero, como se aprecia en la figura 114 -que muestra el peso de los principales capítulos de ingresos en cada uno de estos umbrales en 2016-, sí hay notables diferencias, sobre todo entre los de menores dimensiones respecto a los demás.

Figura 114: Distribución porcentual de los principales capítulos de ingresos de los ayuntamientos de Castilla y León por umbrales de población (2016)

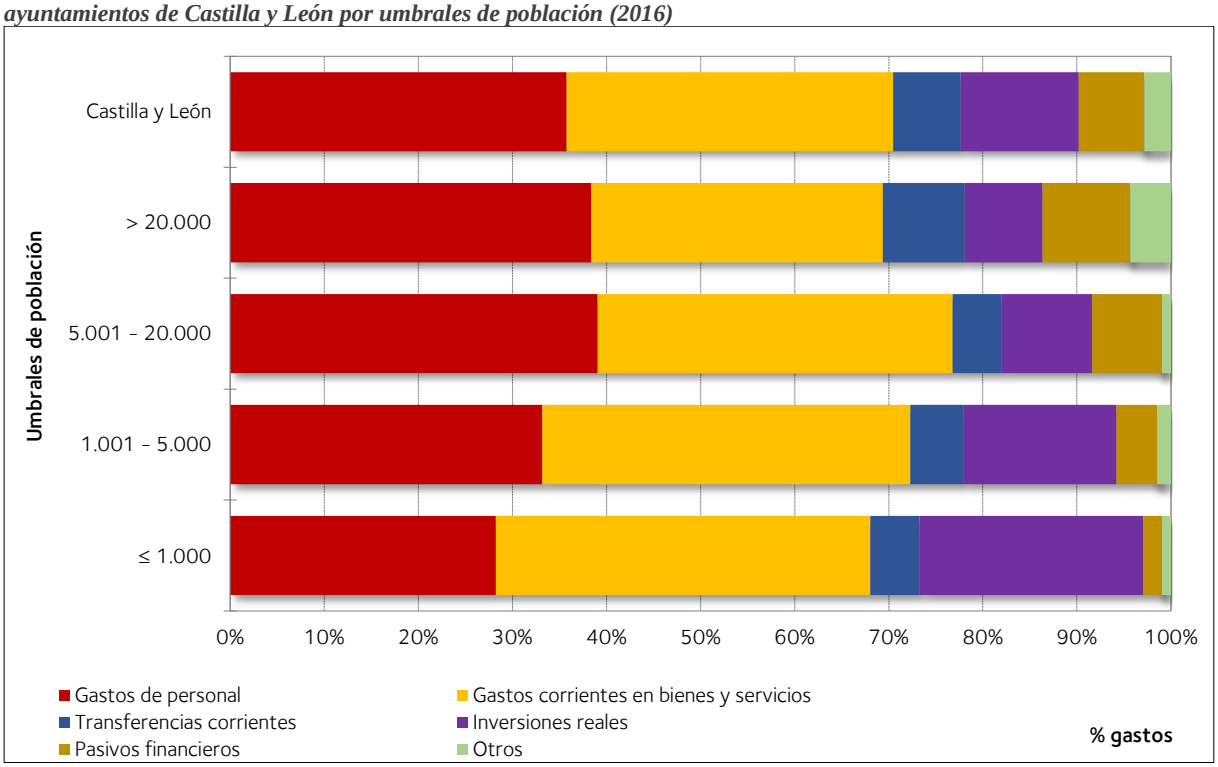


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

En primer lugar, se observa que, si bien desde los 1.000 habitantes la división es bastante parecida, en los pequeños municipios cambia de forma notable el peso de unos capítulos de ingresos respecto a otros. Así, mientras en Castilla y León y los municipios mayores los impuestos directos, junto con las tasas y precios públicos, suman en torno al 60% de los ingresos, en los menores de 1.000 habitantes no alcanzan siquiera el 50% de los derechos reconocidos. Por el contrario, en los pequeños municipios hay dos capítulos con un peso muy superior a la media regional, como son los ingresos patrimoniales, derivados fundamentalmente de los arrendamientos de bienes comunales, así como las transferencias de capital que, en este caso, provienen fundamentalmente de las transferencias de las diputaciones provinciales a través de los diferentes planes provinciales. En este sentido, hay que decir que en los municipios entre 1.001 y 5.000 habitantes este capítulo también tiene un peso superior a la media regional, así como a los municipios más grandes, debido a que también reciben importantes cantidades en dichos planes provinciales.

Y si la estructura de los ingresos marca una notable diferencia en cuanto a los principales capítulos de ingresos, algo similar sucede en el caso de la distribución de los capítulos de gasto, según su clasificación económica, para los cuatro umbrales de población anteriormente citados.

Figura 115: Distribución porcentual de los principales capítulos de gestos, según la clasificación económica, de los ayuntamientos de Castilla y León por umbrales de población (2016)



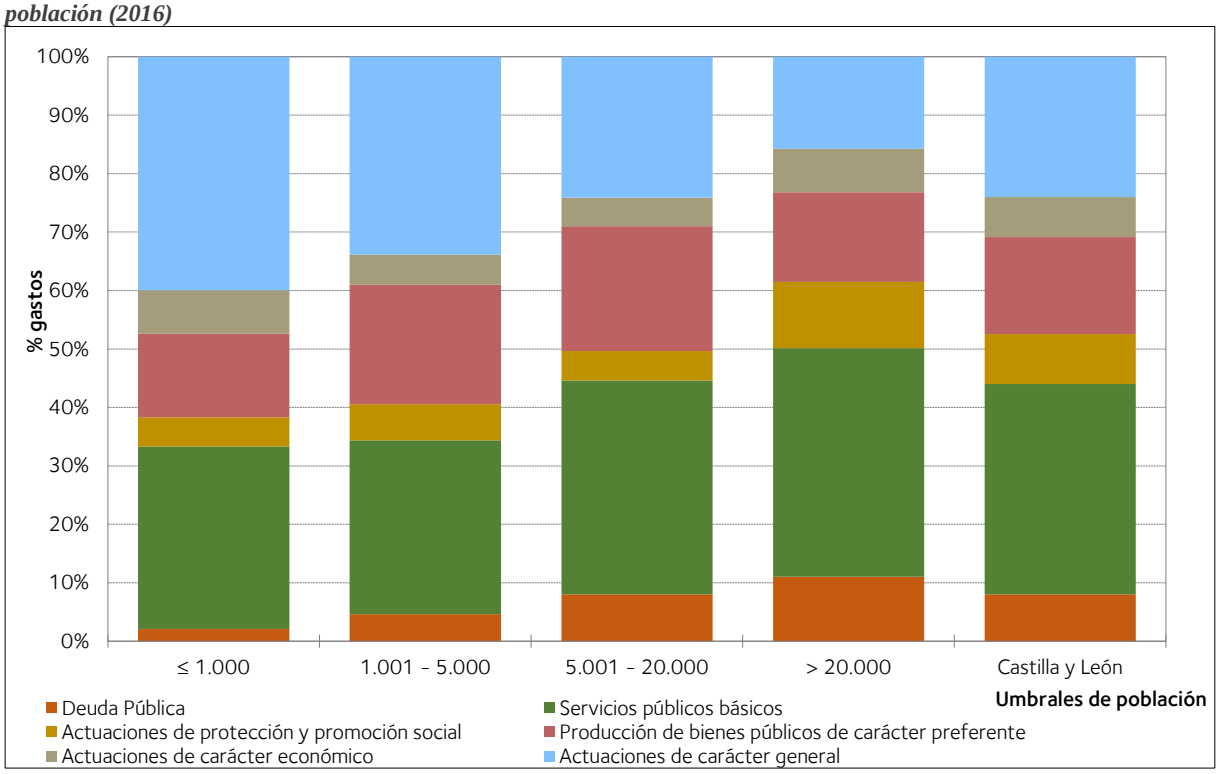
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

En este caso, tal y como se refleja en la figura 115, también hay variaciones apreciables entre los distintos umbrales de población, y, como en el caso anterior, son más evidentes en el caso de los pequeños municipios de Castilla y León. Respecto a la distribución de los capítulos de gasto a escala regional que ya señalamos, los términos menores de 1.000 habitantes cuentan con un gasto inferior en personal, en transferencias corrientes y en pasivos financieros, mientras destaca el peso que aún tienen las inversiones reales en estos pequeños municipios, frente a un porcentaje que, a escala regional, es aproximadamente la mitad, y que es aún más limitado en el caso de las ciudades mayores de 20.000 habitantes. No obstante, como se indicará más adelante, no se trata tanto de que haya inversiones reales en estos municipios pequeños como de que, la menor cuantía de otros capítulos implica su aumento relativo.

En el caso de los municipios entre 1.001 y 5.000 habitantes, la estructura económica de los gastos pone de manifiesto una situación intermedia entre los municipios rurales y las ciudades, puesto que se incrementa el peso de los gastos de personal y gastos corrientes, hasta situarse en el entorno de la media regional, pero también cuentan con una mayor inversión real relativa, que sitúa a este umbral más próximo a los pequeños núcleos de la comunidad. Otras partidas, como el pago de los pasivos financieros o de las transferencias corrientes, son también más parecidos a los del medio rural que a los de las áreas urbanas.

Teniendo en cuenta que ya se ha analizado la estructura general de los ingresos y gastos de los ayuntamientos de Castilla y León, se trata, en esta aproximación, de resaltar aquellos aspectos que singularizan, debido al tamaño demográfico, a algunos municipios respecto a las tendencias generales. Y, en este sentido, la figura 116, que muestra el distinto peso de las áreas de gasto de los ayuntamientos castellanos y leoneses según los umbrales de población establecidos, permite valorar este tipo de situaciones.

Figura 116: Distribución porcentual de las áreas de gasto de los ayuntamientos de Castilla y León por umbrales de población (2016)

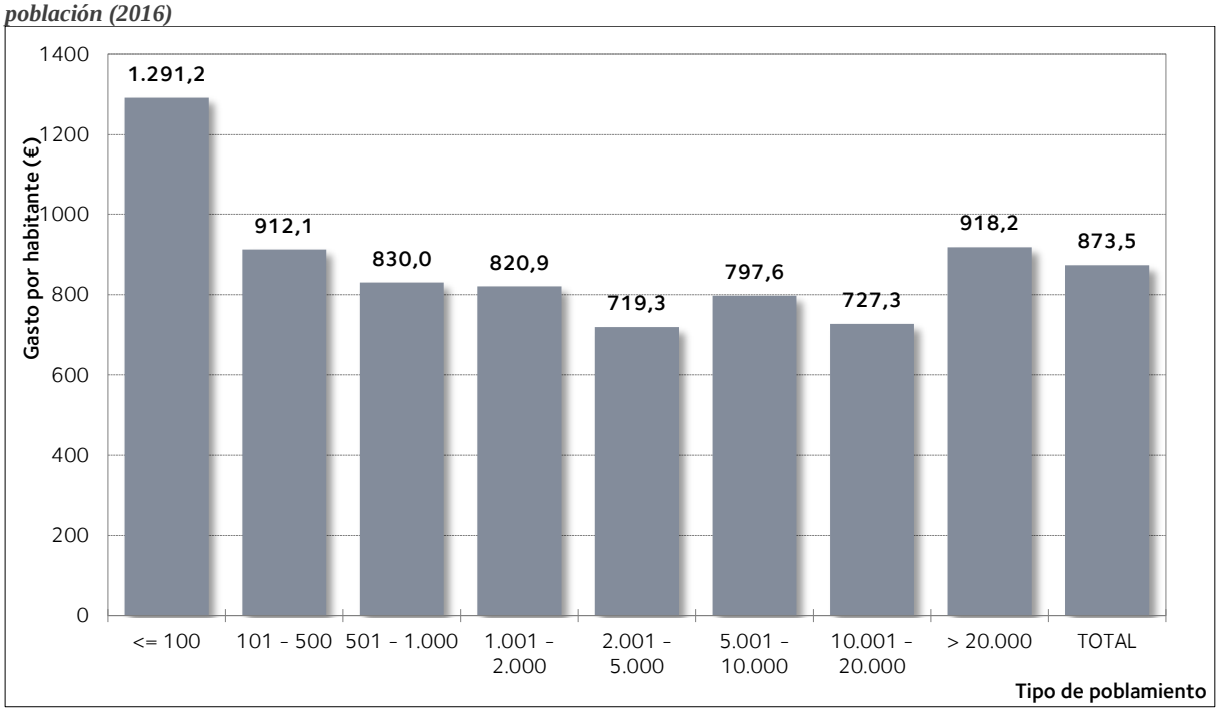


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Así, hay un área de gasto en la que resulta evidente la influencia del tamaño de los municipios en la estructura de los gastos, y es la referida a las actuaciones de carácter general. Mientras que en los municipios menores de 1.000 habitantes supone ya más del 40% de los gastos, y supera el 35% en los municipios entre 1.001 y 5.000 personas, en las áreas urbanas, con más de 20.000 habitantes, este porcentaje se sitúa por debajo del 20%.

Este mayor peso de los gastos derivados del mantenimiento administrativo y político de los ayuntamientos tiene, como contrapartida, un menor porcentaje de otras importantes áreas, como son los destinadas a actuaciones de protección y promoción social y, sobre todo, a la producción de bienes públicos de carácter preferente. Mientras, por la organización de las áreas de gasto, la referida a los servicios públicos básicos representa un valor muy parecido en todos los conjuntos, con independencia del umbral que sea analizado.

Figura 117: Gasto per cápita según los presupuestos liquidados de los ayuntamientos de Castilla y León por umbrales de población (2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Ahora bien, más allá de la estructura de ingresos y gastos, lo relevante, desde el punto de vista del análisis territorial, es analizar si en Castilla y León hay diferencias en la capacidad

presupuestaria de los municipios, ya sea en función del tamaño de los municipios, de su funcionalidad en el territorio, o de su localización.

En relación con esta cuestión, la figura 117 muestra el gasto per cápita en los ayuntamientos de Castilla y León por umbrales de población. En este caso, para individualizar los resultados obtenidos, se han dividido los umbrales en partes más reducidas, dadas las variaciones encontradas.

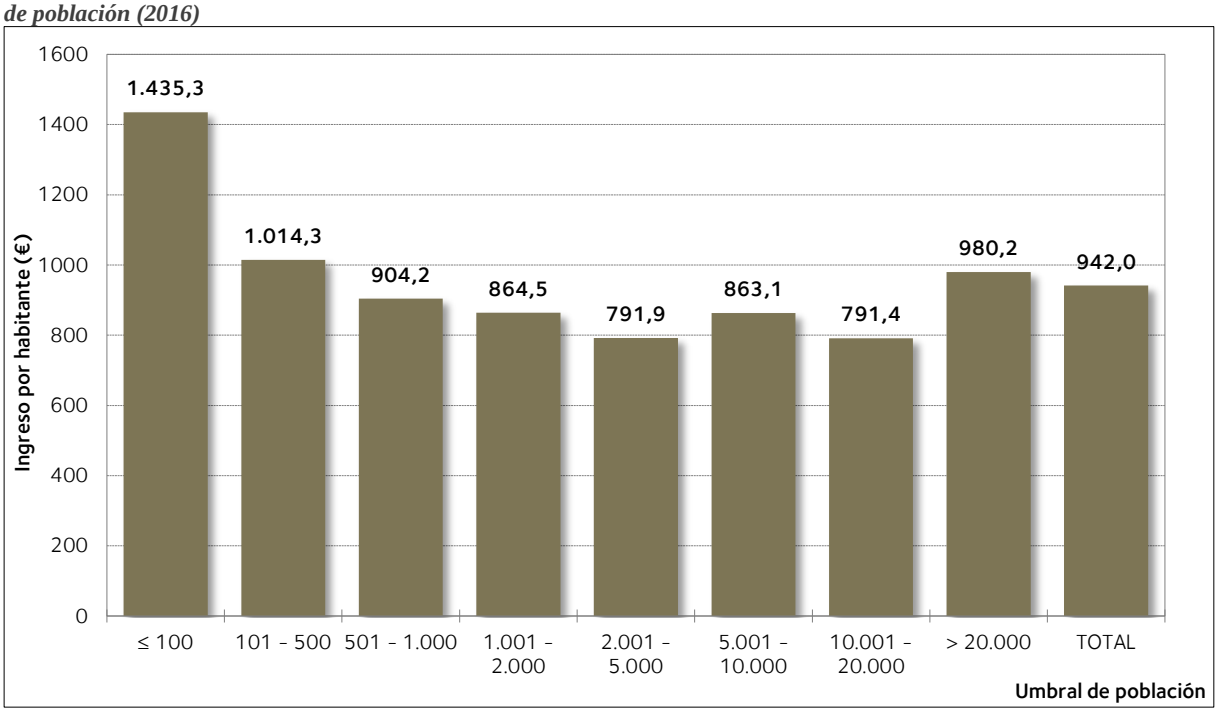
Si en 2016 el promedio de gasto per cápita es de 873 euros, en el gráfico se aprecia la gran distancia existente entre los municipios más pequeños, de 100 o menos habitantes, respecto al resto de los umbrales. Así, en 2016 este umbral gastó algo menos de 1.300 euros por habitante, lo que contrasta tanto con la media regional, como con el resto de los umbrales. Por encima del promedio también se encuentran dos niveles casi antagónicos: los municipios con entre 101 y 500 habitantes, y los que superan las 20.000 personas (con 912 y 918 euros, respectivamente). Por el contrario, llama la atención la baja financiación existente en municipios intermedios, como pueden ser los que hay entre 2.001 y 20.000 habitantes, pues en ninguno de los tres niveles se llega a los 800 euros por habitante.

Obviamente, si clasificamos los ingresos per cápita por umbrales de población, los resultados son similares, aunque hay alguna diferencia en favor de los ingresos como consecuencia de la necesidad de cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria, lo que hace que parte de lo recaudado no sea directamente gastado.

Así, en este caso también los pequeños municipios cuentan con un nivel de ingresos per cápita muy superior al del resto de los umbrales de población, por encima de los 1.400 euros por habitante, casi 500 euros por encima de la media regional (942 euros per cápita). Los municipios hasta 500 habitantes también ingresan una cantidad por habitante por encima de la media, pero no ocurre lo mismo desde los 501 a los 20.000 habitantes, puesto que todos estos umbrales se

sitúan por debajo del promedio regional. También están por encima de la media, finalmente, los municipios que superan los 20.000 habitantes, es decir, los estrictamente urbanos.

Figura 118: Ingresos per cápita según los presupuestos liquidados de los ayuntamientos de Castilla y León por umbrales de población (2016)

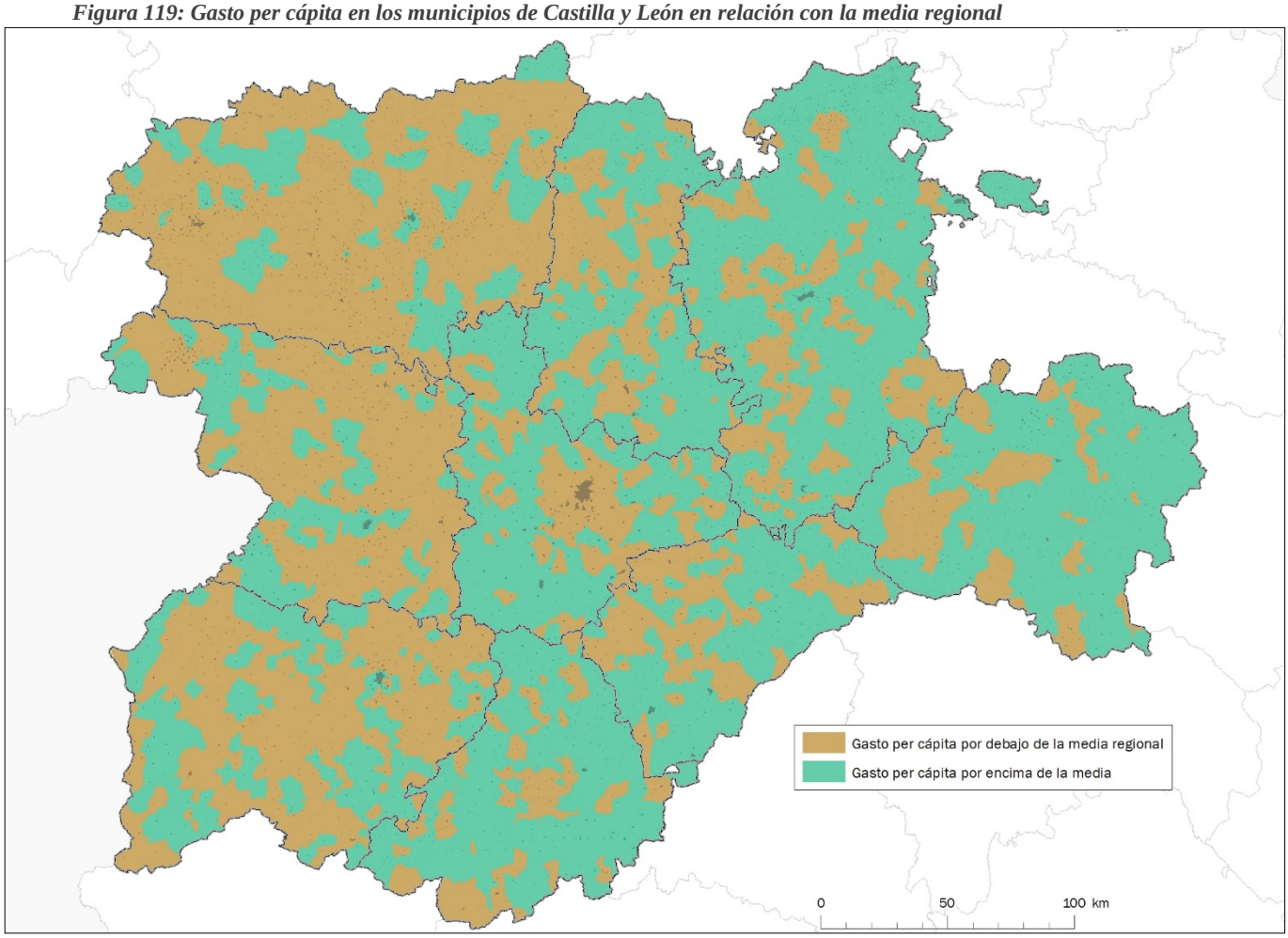


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Por tanto, esta primera aproximación a la estructura de los ingresos y los gastos por municipios pone de manifiesto que los valores medios regionales encubren una gran diversidad de situaciones. En particular, se destaca la distinta estructura de los ingresos en los municipios pequeños, mucho más dependientes de las transferencias corrientes y de capital, así como de los gastos. En este caso, destaca el mayor peso relativo de las inversiones reales y la menor proporción de gastos de personal, en lo concerniente a la clasificación económica, así como la importancia que tienen las actuaciones de carácter general para el mantenimiento del ayuntamiento, frente al peso más limitado de otras áreas tan importantes como las que prestan servicios sociales básicos, sanidad, educación, etc.

Una última cuestión que debe reflejarse acerca del análisis territorial de la financiación de los ayuntamientos es el hecho de que, como se aprecia en la figura 119, hay una pauta territorial en cuanto a los umbrales de gastos e ingresos per cápita.

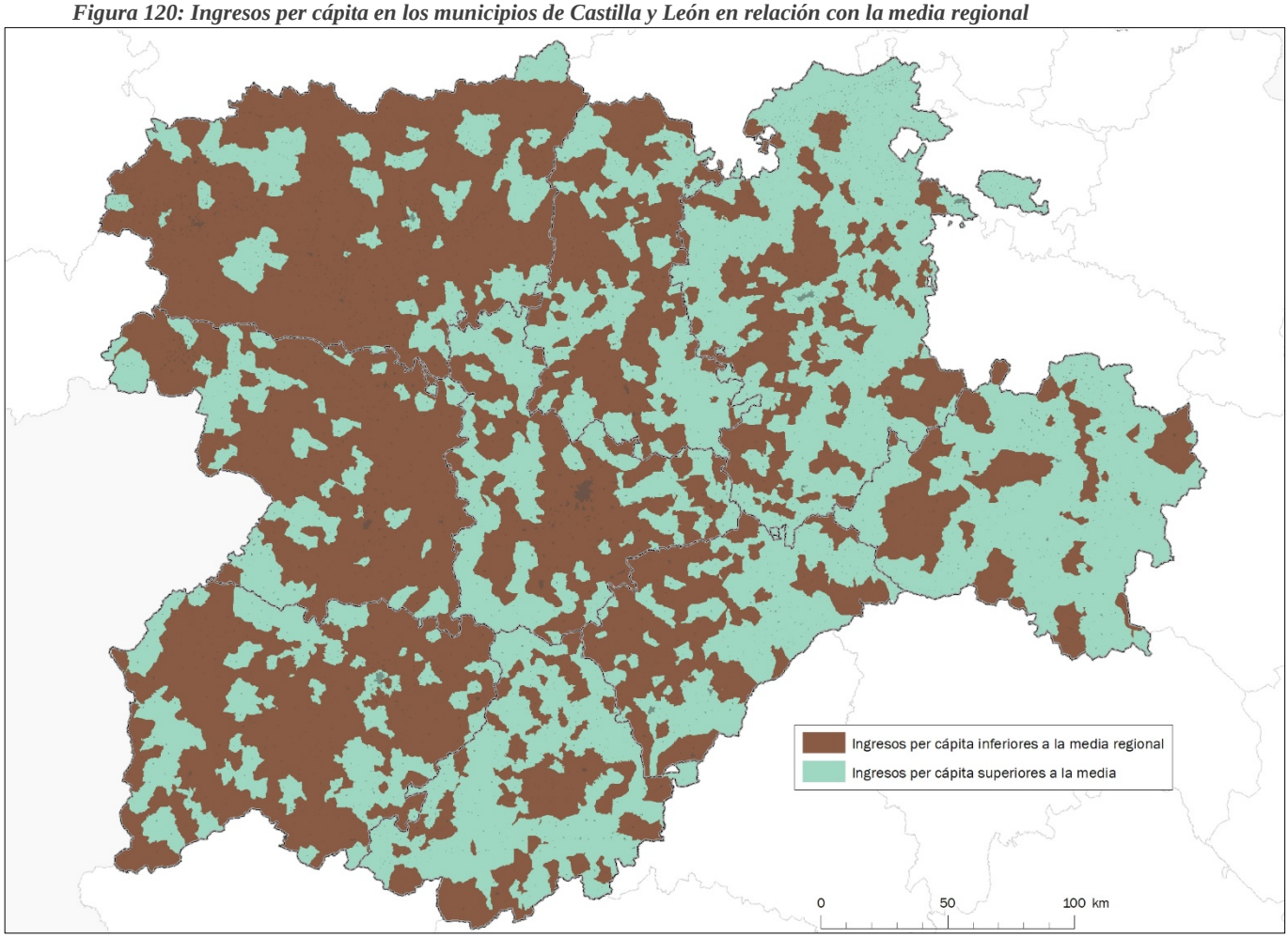
Figura 119: Gasto per cápita en los municipios de Castilla y León en relación con la media regional



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Así, las provincias de León, Zamora y Salamanca, junto al área de las campiñas meridionales de Valladolid, cuentan con una mayor proporción de municipios en los que no se alcanza el promedio regional de gasto per cápita en la financiación local. Considerando, como se planteó en el análisis demográfico, que en estas áreas hay un grave problema de despoblación, resulta evidente que, a este problema, se une una infrafinanciación respecto a municipios con similares características en otros espacios de la comunidad.

Figura 120: Ingresos per cápita en los municipios de Castilla y León en relación con la media regional



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública: Presupuestos y Liquidaciones de las Entidades Locales, 2006-2016.

Esta menor financiación por habitante se da tanto en el caso de los gastos como en el de los ingresos, tal y como se refleja en la figura 120, puesto que el porcentaje de municipios con ingresos per cápita por debajo del promedio regional es superior en las tres provincias occidentales de Castilla y León.

5.- CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo de investigación se ha podido comprobar, en primer lugar, que la despoblación es un problema grave, que se ha ido desarrollando a lo largo de un periodo de tiempo extenso, lo que ha derivado en que tanto la intensidad como la extensión del problema en Castilla y León sea particularmente negativa.

En lo referente a la intensidad, el trabajo ha permitido corroborar que Castilla y León pierde efectivos demográficos tanto por su dinámica interna, vinculada a la falta de nacimientos y por el envejecimiento, que provoca un aumento de la mortalidad en la región, y, lo que es más significativo, por su dinámica externa, de tal forma que, salvo en la primera década del siglo XXI, cuando los flujos migratorios internacionales revirtieron levemente las tendencias demográficas en Castilla y León -frente al intenso crecimiento de España-, la salida de población en las migraciones interautonómicas intensifica la caída demográfica de la comunidad. El trabajo realizado, uniendo las dos dinámicas demográficas, ha permitido profundizar en las causas del saldo demográfico negativo, más allá de estudios de la población genéricos.

Este análisis de lo ocurrido en las últimas décadas en Castilla y León se ha completado con un estudio de las proyecciones demográficas de la región, con el fin de tomar en consideración no sólo lo que ha sucedido y los problemas que ha generado sino, sobre todo, lo que está por venir y ha de ser objeto de estudio y de planificación estratégica.

Por lo que respecta a la variable espacial, el proyecto ha estudiado la despoblación en tres contextos geográficos complementarios, con el fin de entender en profundidad su significado territorial. Por un lado, se ha realizado un estudio vinculado a la variable provincial, con el fin de detectar si las tendencias demográficas muestran diferencias significativas entre unas unidades administrativas y otras, poniéndose de manifiesto que el problema de la despoblación

está tan generalizado que no pueden establecerse diferencias significativas entre unas provincias y otras.

Por otro lado, se ha relacionado la despoblación con el tamaño de los municipios, uno de los objetivos de este trabajo, y, en este caso, sí se ha podido comprobar que la dimensión demográfica de los municipios tiene una relación directa con la pérdida de población de las últimas décadas, de tal forma que, cuanto menor era el municipio, mayores eran las pérdidas registradas y, sobre todo, menor influencia había tenido el cambio de tendencia de la primera década del siglo XXI. Las ganancias demográficas se registraban en los núcleos intermedios y las ciudades pequeñas, mientras los descensos apenas se suavizaban cuando el análisis se refiere a los municipios más pequeños. El trabajo ha puesto de manifiesto también la relevancia territorial, y los problemas demográficos que contienen, el umbral de municipios menores de 100 habitantes, nivel que, como se verá después, también es muy específico en el caso de la financiación de los ayuntamientos.

La tercera variable espacial empleada en los análisis de la despoblación hace referencia a la funcionalidad del territorio y, esencialmente, a las funciones que cada uno de los municipios tiene en el modelo de poblamiento regional. Para ello, aprovechando la clasificación funcional empleada de forma recurrente por el Consejo Económico y Social, se ha puesto de manifiesto las diferencias en la dinámica demográfica de cuatro conjuntos de municipios según su funcionalidad: las ciudades, los núcleos periurbanos y las áreas de influencia urbana, los centros de servicios y, por último, los municipios rurales. Frente a la dinámica positiva de los espacios periurbanos y un buen número de ciudades, los centros de servicios crecen en la primera década del siglo XXI, pero su población cae intensamente desde 2011, y los municipios rurales siguen una continua pérdida demográfica en las dos últimas décadas. De ahí que, en estos municipios, la mayor parte coincidentes con los de menores dimensiones demográficas, concentren la mayor parte de los problemas derivados de la despoblación.

El estudio ha podido, a partir de este análisis, explicar los problemas que, derivados de la despoblación, se extienden por el territorio regional, como es el caso del envejecimiento, la falta de población infantil, la masculinización, etc.

Y, por último, el análisis demográfico ha realizado una aproximación a una escala inferior al municipio, poniendo de manifiesto que, más allá de los términos municipales, el poblamiento castellano y leonés se compone de un número muy superior de entidades de población, la mayoría con tamaños muy reducidos, inferiores a los 100, e incluso a los 50 habitantes, y en las que el descenso demográfico ha sido un proceso habitual. Sin embargo, la reducción de la población en estas entidades no ha supuesto en los últimos años un proceso de despoblamiento, de abandono definitivo de los núcleos, sino que se comienza a consolidar, en algunos territorios, un medio rural sin población residente habitual, pero con una funcionalidad vinculada a periodos concretos.

El análisis demográfico realizado acerca de la despoblación en Castilla y León ha sido uno de los dos grandes pilares del trabajo, junto al estudio de la financiación local en esta comunidad autónoma. A pesar de las dificultades para poder acceder a series temporales completas para los 2.248 municipios de la región, los datos de liquidación de los presupuestos nos han permitido conocer cuál ha sido su evolución, así como los cambios que se han producido desde un punto de vista político.

En este sentido, se ha puesto de manifiesto que la evolución global de los presupuestos en la última década ha estado marcada por la crisis económica, pero en los últimos años la recuperación de las cifras de crecimiento no ha llevado aparejada una dinamización similar de la financiación local. De hecho, el trabajo remarca que, dentro del conjunto de las administraciones públicas en Castilla y León, los ayuntamientos han estado mucho más condicionados por el cumplimiento de los objetivos de estabilidad en términos de reducción de déficit y de deuda pública.

Partiendo de un análisis general, el trabajo se ha centrado primero en el estudio de los ingresos municipales, a partir de su clasificación por capítulos y por alguno de sus más importantes epígrafes. Se ha podido comprobar que, aunque las cifras de los presupuestos municipales comienzan a recuperar los niveles de mediados de la década pasada, sin embargo, la composición de dichos ingresos se ha transformado sustancialmente, reduciéndose, por un lado, las transferencias de capital, y, por otro, aumentando los derechos reconocidos por la vía de más impuestos directos y la subida de tasas, precios públicos, etc. Además, se ha podido evaluar el impacto puntual que han supuesto políticas públicas de escala nacional, como el Plan E o el plan de pago a proveedores.

Del estudio de los ingresos se ha pasado al análisis de los gastos de los ayuntamientos de Castilla y León. De acuerdo con los derechos disponibles, los gastos han experimentado cambios, de tal forma que se han consolidado los gastos fijos, mientras se han reducido drásticamente las inversiones reales. Esta evolución en las partidas de gasto se ha completado con un estudio de los mismos a través de las denominadas áreas de gasto, de tal forma que mientras aumentan las actuaciones de carácter general, para el mantenimiento del gobierno municipal y de sus estructuras administrativas, y permanecen estables los gastos referidos a servicios públicos básicos, se han reducido las partidas destinadas a bienestar social, promoción económica, servicios sociales, etc.

El diferente peso de las áreas de gasto, y las prioridades para el aumento o la reducción de estas partidas, ha variado de acuerdo con las políticas de financiación, y un ejemplo es, sin duda, el del pago de la deuda. Así, se ha podido analizar el caso de la deuda viva de los ayuntamientos de Castilla y León, poniéndose de manifiesto que, a pesar de que la regla de gasto apenas da margen para la inversión, la mayor parte de los municipios de la región carecen de deuda viva, y la mayor parte tienen una cuantía por habitante muy limitada.

A partir de esta situación, el trabajo nos permite demostrar que la despoblación sí ha tenido un efecto sobre la financiación de los ayuntamientos en una doble vertiente. La primera, muy evidente, porque las transferencias de la administración del Estado a los municipios del régimen común están directamente vinculada a la población municipal, de tal forma que, por causa de la despoblación, los ayuntamientos están recibiendo una cantidad de dinero significativamente inferior a la que recibirían de haber conseguido mantener su población en la última década. La segunda, porque las cifras de ingresos y gastos por habitante experimentan aumentos a pesar de reducirse la cuantía, únicamente por la reducción del denominador.

Finalmente, el trabajo esboza el diferente peso que los diferentes capítulos de ingresos y gastos tienen en la financiación municipal según su tamaño demográfico. Particularmente significativo es la mayor cuantía de los municipios más pequeños de la comunidad, aquellos menores de 100 habitantes, frente a la menor financiación relativa de municipios tan relevantes como los centros comarcales.

BIBLIOGRAFÍA

CALONGE VELÁZQUEZ, A. (2001): "La planta municipal y las entidades locales menores en Castilla y León", *Revista de Estudios de la Administración Local*, 285, pp. 135-176.

CALONGE VELÁZQUEZ, A. (2015): "La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº extraordinario, enero 2015, 12 p.

CASTILLO BLANCO, F.A. (2016): "La reforma de los gobiernos locales en España: ¿una oportunidad perdida para lograr una planta local competitiva y sostenible?", *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal*, nº4, vol.1, pp. 110-139.

CERDÀ, P. (2017): *Los últimos. Voces de la Laponia española*. Logroño, Pepitas de Calabaza, 176 p.

CHINCHILLA, J.A. Y DOMÍNGUEZ, M. (2015): "Los servicios públicos locales: reforma de la Administración local en tiempos de crisis económica", Revista digital de Derecho Administrativo, n.º 14, segundo semestre/2015, pp. 45-63.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN (2017): *Informe sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León en 2016. Monográfico Población*, 121 p.

DE DIEGO, A. y VAQUERO, A. (2016): *Redimensionamiento de la planta local: Retos frente al minifundismo de Galicia*, Doc. 5/2016, Red Localis, 51 p.

DE MIGUEL, C., MONTERO, M. y SIMÓN, X. (2011): "Efectos socioeconómicos do actual proceso demográfico en Galicia". *Revista Galega de Economía: Publicación Interdisciplinar da Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais*, 20 (2), pp. 31-52.

DEL MOLINO, S. (2016): *La España vacía: viaje por un país que nunca fue*. Madrid, Turner. 296 p.

DELGADO URRECHO, J.M. (Dir.) (2012): *Población y poblamiento en Castilla y León*. Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, 1.026 p.

DELGADO, J.M. y MARTÍNEZ, L.C. (2017): "Envejecimiento y desequilibrios poblacionales en las regiones españolas con desafíos demográficos", Ería, 1 (nueva época), 2017, pp. 21-43.

FEMP (Dir.) (2017): *Población y despoblación en España 2016*. Comisión de Despoblación de la FEMP, 12 p.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (1998): "Los problemas de la estructura municipal de Castilla y León: instrumentos y soluciones de la nueva Ley de Régimen Local", *Comunicaciones del VI Congreso de Economía Regional de Castilla y León*, Zamora, pp. 1107-1119.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2012): "Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta", en VV. AA: *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 15-64.

LECO, A., BARRIENTOS, F. y PÉREZ, G. (2012): *Población y despoblación en Extremadura*. Cáceres, Ed. Gederul, 240 p.

LÓPEZ, L., ABELLÁN, A., Y GODENAU, D. (2009): *Envejecimiento, despoblación y territorio*. León, Universidad de León. 831 p.

MENDOZA, V. (2017): *Quién te cerrará los ojos*. Madrid, Libros del K.O., 184 p.

REBOLLO PUIG, M. (2008): "La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 308, pp. 151-205.

RECAÑO, J. (2017): "La sostenibilidad demográfica de la España vacía", *Perspectives Demogràfiques*, Centre d'Estudis Demogràfics, 4 p.

RUBIERA, F., FERNÁNDEZ, E. y ALONSO, M.L. (2014): *Análisis de la situación y perspectivas demográficas del Principado de Asturias y revisión de las políticas aplicadas en Europa para el diseño de una agenda demográfica. Primer informe de diagnóstico de la situación y perspectivas demográficas del Principado de Asturias*. Gobierno del Principado de Asturias, Oviedo, 55 pp.

TRUEBA, D. (2017): *Tierra de campos*, Madrid, Anagrama. 408 p.

ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS

Figura 1: Evolución de la población de Castilla y León entre 1900 y 2001 11
Figura 2: Evolución relativa de la población en Castilla y León y España entre 1900 y 2001 (1991=100)..... 12
Figura 3: Evolución de la población de Castilla y León entre 2001 y 2017 13
Figura 4: Evolución relativa de la población en Castilla y León y España entre 2001 y 2017 (2001=100)..... 14
Figura 5: Tasa de crecimiento demográfico anual de Castilla y León por periodos censales 1900-2017 15
Figura 6: Tasa de crecimiento demográfico anual de España por periodos censales 1900-2017 16
Figura 7: Evolución relativa de la población en Castilla y León y España entre 1900 y 2001 (1991=100)..... 17
Figura 8: Tasas brutas de natalidad y mortalidad en Castilla y León (1975-2016)..... 20
Figura 9: Crecimiento vegetativo (‰) de Castilla y León y España entre 1975 y 2016..... 21
Figura 10: Saldo vegetativo de Castilla y León (1975-2016) 23
Figura 11: Saldo vegetativo acumulado en Castilla y León (2001-2016)..... 24
Figura 12: Crecimiento vegetativo en las provincias de Castilla y León (2016) 25
Figura 13: Tasas brutas de migraciones al extranjero en Castilla y León (2008 - 2016)..... 26
Figura 14: Tasas brutas de migraciones interautonómicas en Castilla y León (2008 - 2016)..... 27
Figura 15: Saldo migratorio con el extranjero en Castilla y León (2008 - 2016) 28
Figura 16: Saldo migratorio interautonómico en Castilla y León (2008 - 2016) 29
Figura 17: Saldo migratorio interautonómico acumulado por comunidades autónomas (2008 - 2016) 30
Figura 18: Saldo migratorio interautonómico acumulado por comunidades autónomas por 1.000 habitantes (2008 - 2016) 31
Figura 19: Saldo migratorio total de Castilla y León (2008 - 2016) 32
Figura 20: Saldo demográfico -vegetativo y migratorio- en Castilla y León (2008 - 2016)..... 33
Figura 21: Saldo demográfico acumulado en Castilla y León (2008 - 2016) 34
Figura 22: Proyección de la población residente en España 2016-2066..... 35
Figura 23: Proyección de la población residente en España menor de 15 años y mayor o igual de 65 años (2016-2066) 36
Figura 24: Proyección de la población residente en Castilla y León (2016-2031) 37
Figura 25: Evolución relativa de la proyección de población residente en Castilla y León y España (2016-2031)..... 38
Figura 26: Proyección de la población residente en Castilla y León menor de 15 años y mayor de 65 años (2016-2031) 39

Figura 27: Índice de envejecimiento previsto en Castilla y León según la proyección demográfica 2016-2031 40
Figura 28: Saldo demográfico previsto en España por CC.AA. entre 2016 y 2031 según la proyección demográfica..... 41
Figura 29: Tasa de crecimiento demográfico previsto entre 2016 y 2031 según la proyección demográfica por CC.AA. 42
Figura 30: Las diez provincias con la tasa de crecimiento demográfico previsto entre 2016 y 2031 más baja en España 43
Figura 31: Densidad de población de los municipios de Castilla y León en 2017..... 46
Figura 32: Densidad de población de los municipios de Castilla y León en 2001..... 48
Figura 33: Evolución de población de los municipios de Castilla y León entre 2001 y 2017 (%) ... 49
Figura 34: Evolución de población de los municipios de Castilla y León entre 2011 y 2017 (%) ... 51
Figura 35: Evolución demográfica de las provincias de Castilla y León, entre 2001-2017 y 2011-2017 54
Figura 36: Porcentaje de municipios de Castilla y León que ganan y pierden población, por provincias, entre 2001 y 2017..... 55
Figura 37: Porcentaje de municipios de Castilla y León que ganan y pierden población, por provincias, entre 2011 y 2017..... 56
Figura 38: Evolución de población de los municipios de Castilla y León entre 2011 y 2017 (%) ... 58
Figura 39: Evolución de población de los municipios de Castilla y León entre 2011 y 2017 (%) ... 59
Figura 40: Evolución de los municipios de Castilla y León, por umbrales de población, entre 2001-2017 y 2011-2017 60
Figura 41: Porcentaje de municipios de Castilla y León que ganan y pierden población, por umbrales, entre 2001 y 2017..... 61
Figura 42: Porcentaje de municipios de Castilla y León que ganan y pierden población, por umbrales, entre 2011 y 2017..... 62
Figura 43: Curva de Lorenz de concentración de la población municipal en Castilla y León, 2001 y 2017..... 63
Figura 44: Número y tamaño medio de los municipios con 100 y menos habitantes en Castilla y León (2001-2017)..... 64
Figura 45: Distribución de los municipios por tipo de poblamiento, según la clasificación empleada en los informes del Consejo Económico y Social de Castilla y León..... 66
Figura 46: Distribución de los municipios y de la población según su función territorial en 2017.. 69
Figura 47: Proporción de municipios de Castilla y León que ganan o pierden población por tipo de poblamiento (2001-2017)..... 72
Figura 48: Evolución de la población de los municipios de Castilla y León por tipo de poblamiento, para los periodos 2001-2017 y 2011-2017 (%)..... 74

Figura 49: Evolución de la población de las capitales y ciudades de Castilla y León entre 2001 y 2017 75
Figura 50: Evolución de la población de los municipios periurbanos de Castilla y León entre 2001 y 2017..... 76
Figura 51: Evolución de la población de los centros de servicios de Castilla y León entre 2001 y 2017 77
Figura 52: Evolución de la población de los centros de servicios de Castilla y León según sus niveles de funcionalidad entre 2001 y 2017 78
Figura 53: Evolución de la población de los municipios rurales de Castilla y León entre 2001 y 2017 79
Figura 54: Índice de envejecimiento de los municipios de Castilla y León en 2017 80
Figura 55: Índice de sobre-envejecimiento de los municipios de Castilla y León (2017) 81
Figura 56: Distribución de los municipios de Castilla y León en función de la tasa de masculinidad (2017)..... 83
Figura 57: Municipios de Castilla y León sin población menor de 5 años en 2017 84
Figura 58: Población de las entidades singulares de Castilla y León en 2017..... 88
Figura 59: Distribución de las entidades singulares, los municipios y sus habitantes según umbrales de población en Castilla y León 2017. 89
Figura 60: Entidades singulares de población de Castilla y León con 100 o menos habitantes (2017) 90
Figura 61: Entidades singulares de población de Castilla y León con 50 o menos habitantes (2017) 91
Figura 62: Evolución demográfica de las entidades singulares de población de Castilla y León entre 2001 y 2017..... 92
Figura 63: Evolución demográfica de las entidades singulares de Castilla y León según umbrales de población (2001-2017 y 2011-2017)..... 93
Figura 64: Evolución de los presupuestos de los ayuntamientos de Castilla y León 2006-2016..... 98
Figura 65: Tasa de variación interanual del PIB a precios corrientes de Castilla y León 2005-201799
Figura 66: Tasa de variación anual a precios constantes de la liquidación de los presupuestos municipales y del PIB de Castilla y León 2005-2016. 100
Figura 67: Diferencia entre los presupuestos aprobados y la liquidación de los presupuestos en los ayuntamientos de Castilla y León 2006-2016 102
Figura 68: Evolución relativa de los presupuestos municipales, de la Junta de Castilla y León y de la Administración General del Estado 2006-2016 104
Figura 69: Objetivos de deuda pública de las administraciones públicas por subsectores 2013-2020 107

Figura 70: Evolución relativa de los presupuestos municipales de Castilla y León y de España, 2006-2016..... 108
Figura 71: Evolución de los ingresos reconocidos netos de los ayuntamientos de Castilla y León 2006-2016..... 110
Figura 72: Distribución por capítulos de los ingresos reconocidos netos de los ayuntamientos de Castilla y León, 2016 112
Figura 73: Ingresos por transferencias corrientes según principales epígrafes en los municipios de Castilla y León (2016)..... 116
Figura 74: Peso de los capítulos de ingresos por operaciones corrientes en el total de los ingresos (2006-2016)..... 117
Figura 75: Evolución de los ingresos de los ayuntamientos de Castilla y León por transferencias de capital (2006-2016) 119
Figura 76: Evolución de los ingresos de los ayuntamientos de Castilla y León por agrupación de capítulos (2006-2016) 122
Figura 77: Evolución de los ingresos municipales por el I.C.I.O y la enajenación de terrenos en Castilla y León (2006-2016) 124
Figura 78: Proporción de la recaudación por el I.C.I.O y la enajenación de terrenos sobre el total de los ingresos municipales en Castilla y León, según umbrales de población (2006-2016)..... 125
Figura 79: Transferencias de capital del Estado a los ayuntamientos de Castilla y León (2006-2016) 129
Figura 80: Peso de los impuestos directos, los impuestos indirectos, y las tasas, precios públicos y otros en el conjunto de los ingresos reconocidos de los ayuntamientos de Castilla y León (2006-2016). 131
Figura 81: Evolución de los ingresos por el IBI en los ayuntamientos de Castilla y León (2006-2016) 132
Figura 82: Evolución de los tipos de gravamen del IBI urbano en Castilla y León (2006-2016)... 134
Figura 82: Evolución de las transferencias corrientes y de capital de la Junta de Castilla y León a los ayuntamientos (2006-2016) 136
Figura 84: Ingresos por pasivo financiero de los ayuntamientos de Castilla y León (2006-2016). 137
Figura 85: Distribución de los gastos de los ayuntamientos de Castilla y León según clasificación económica, 2016 145
Figura 86: Obligaciones reconocidas netas de los ayuntamientos de Castilla y León por principales capítulos (2006-2016) 147
Figura 87: Evolución del peso de los gastos de personal en los presupuestos de los ayuntamientos de Castilla y León (2006-2016) 148
Figura 88: Evolución del peso de los gastos corrientes en bienes y servicios en los presupuestos de los ayuntamientos de Castilla y León (2006-2016)..... 149

Figura 89: Gasto en inversiones reales en los presupuestos de los ayuntamientos de Castilla y León (2006-2016)..... 150
Figura 90: Evolución del gasto por pasivo financiero en los presupuestos municipales de Castilla y León (2006-2016) 151
Figura 91: Evolución comparada de los gastos de personal, las inversiones reales y los pasivos financieros en los municipios de Castilla y León (2006-2016)..... 152
Figura 92: Distribución de las obligaciones reconocidas por áreas de gasto en los municipios de Castilla y León, 2016 154
Figura 93: Obligaciones reconocidas por áreas de gasto en los municipios de Castilla y León, 2010 y 2016..... 155
Figura 94: Evolución del gasto en bienestar comunitario y en vivienda en los ayuntamientos de Castilla y León (2010 – 2016)..... 156
Figura 95: Evolución del gasto en servicios de carácter general en los ayuntamientos de Castilla y León (2010 – 2016)..... 157
Figura 96: Peso de los servicios de carácter general en el conjunto del gasto de los ayuntamientos menores de 5.000 habitantes en Castilla y León (2010 – 2016) 158
Figura 97: Evolución del área de gasto de producción de bienes públicos de carácter preferente en los presupuestos municipales en Castilla y León (2010 – 2016)..... 159
Figura 98: Evolución del gasto en sanidad y educación en los presupuestos municipales en Castilla y León (2010 – 2016)..... 160
Figura 99: Evolución del área de gasto referida a las actuaciones de protección y promoción social en los ayuntamientos de Castilla y León (2010 – 2016)..... 162
Figura 100: Evolución del gasto en servicios sociales y promoción social en los ayuntamientos de Castilla y León (2010 – 2016)..... 163
Figura 101: Evolución del gasto en actuaciones de carácter económico en los municipios de Castilla y León (2010 – 2016)..... 164
Figura 102: Gasto del pago de la deuda en la liquidación de los presupuestos municipales de Castilla y León (2010 – 2016)..... 165
Figura 103: Deuda viva de los ayuntamientos por habitante en España, por comunidades autónomas (2016)..... 166
Figura 104: Deuda viva de los ayuntamientos de Castilla y León (2008 – 2016) 167
Figura 105: Deuda viva por habitante de los ayuntamientos de Castilla y León (2008 – 2016)..... 167
Figura 106: Municipios sin deuda viva en Castilla y León en 2016 168
Figura 107: Municipios con una deuda viva por habitante superior a la media nacional en Castilla y León en 2016..... 169
Figura 108: Deuda viva de los municipios de Castilla y León en 2016 (en miles de euros) 170

Figura 109: Coeficiente de participación por habitante en los tributos para los municipios del régimen común 172
Figura 110: Participación por número de habitantes en los tributos del Estado (2006-2015) 173
Figura 111: Comparativa entre la participación por número de habitantes y la simulación sin despoblación (2006-2015) 174
Figura 112: Ingresos per cápita según los presupuestos de los ayuntamientos de Castilla y León (2006-2016) 175
Figura 113: Modelización de los ingresos per cápita para una población estable en los municipios de Castilla y León, habitantes de 2011 (2006-2016) 176
Figura 114: Distribución porcentual de los principales capítulos de ingresos de los ayuntamientos de Castilla y León por umbrales de población (2016) 178
Figura 115: Distribución porcentual de los principales capítulos de gestos, según la clasificación económica, de los ayuntamientos de Castilla y León por umbrales de población (2016) 179
Figura 116: Distribución porcentual de las áreas de gasto de los ayuntamientos de Castilla y León por umbrales de población (2016) 180
Figura 117: Gasto per cápita según los presupuestos liquidados de los ayuntamientos de Castilla y León por umbrales de población (2016) 181
Figura 118: Ingresos per cápita según los presupuestos liquidados de los ayuntamientos de Castilla y León por umbrales de población (2016) 183
Figura 119: Gasto per cápita en los municipios de Castilla y León en relación con la media regional 184
Figura 120: Ingresos per cápita en los municipios de Castilla y León en relación con la media regional 185

Tabla 1: Evolución demográfica de las provincias de Castilla y León 2011 – 2017 19
Tabla 2: Proyección de población de las provincias de Castilla y León (2016-2031) 43
Tabla 3: Distribución de los municipios de Castilla y León según umbrales de densidad (2001-2017) 47
Tabla 4: Distribución y evolución de la población de Castilla y León por provincias (2001-2017) 53
Tabla 5: Distribución y evolución demográfica de Castilla y León por umbrales de población municipal (2001-2017) 57
Tabla 6: Distribución y evolución demográfica de Castilla y León por categorías de poblamiento (2001-2017) 67
Tabla 7: Distribución y evolución demográfica de las entidades singulares de Castilla y León por umbrales de población (2001-2017) 87
Tabla 8: Objetivos de Estabilidad Presupuestaria por Subsectores (2006-2016) 105

Tabla 9: Evolución de los ingresos reconocidos netos de los ayuntamientos de Castilla y León por capítulos (2006-2016) 111
Tabla 10: Evolución de las obligaciones reconocidas netos de los ayuntamientos de Castilla y León por capítulos según clasificación económica (2006-2016) 141
Tabla 11: Obligaciones reconocidas netas (en miles de euros) de los ayuntamientos de Castilla y León por áreas de gasto (2010-2016) 153