Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación*

Eloísa Carbonell Porras
Catedrática de Derecho Administrativo.
Universidad de Jaén

1. **Planteamiento**
2. **Despoblación y medio rural: algunos datos y aproximación a la noción de municipio rural**
3. **Fines y competencias de la provincia en la legislación estatal básica**
   - 3.1. Generalidades
   - 3.2. La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios
   - 3.3. La coordinación de servicios municipales y la prestación de servicios supramunicipales
   - 3.4. La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial
   - 3.5. Los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios municipales
     - 3.5.1. Regulación de los planes provinciales en la legislación de régimen local
     - 3.5.2. La cooperación económica del Estado a los planes provinciales y otras líneas de ayuda

Artículo recibido el 20/09/2021; aceptado el 19/10/2021.
* Este trabajo se realiza en el marco del Grupo PAIDI SEJ-630: "Administración Pública y Ciudadanos: régimen jurídico" (APCI), que dirijo en la Universidad de Jaén.

4. **Las diputaciones provinciales en la acción estatal contra la despoblación, y su financiación**
   4.1. La Ley 45/2007, de 13 diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural
   4.2. El plan de medidas ante el reto demográfico, el plan de recuperación de 2021 y los fondos europeos
5. **Una referencia necesaria a las recientes leyes autonómicas de lucha contra la despoblación**
6. **Reflexión final**
7. **Bibliografía**

Resumen

Este trabajo tiene por objeto analizar el papel institucional que corresponde a las diputaciones provinciales y entidades equivalentes en la lucha contra la despoblación, y los problemas a los que se enfrentan los pequeños municipios de carácter rural. Para ello, se tienen en cuenta la legislación estatal básica de régimen local, las políticas de desarrollo rural, así como los documentos recientemente adoptados por el Estado en lo que se ha denominado el reto demográfico.

Palabras clave: provincias; diputaciones provinciales; despoblación; municipios rurales; cooperación económica del Estado; plan de recuperación.

Intermediate local governments as a guarantee of services and infrastructures of rural municipalities: its institutional role against depopulation

Abstract

This article analyzes the institutional role that corresponds to intermediate local governments in the fight against depopulation and the problems faced by small rural municipalities. To this end, the article explores the basic state legislation of the local regime, the rural development policies, as well as the documents recently adopted by Spain for facing the so-called demographic challenge.

Keywords: *intermediate local governments; provinces; provincial councils; depopulation; rural municipalities; economic cooperation of the State; recovery plan.*

1
Planteamiento

La provincia, como entidad local determinada por la agrupación de municipios, está tradicionalmente vinculada con la asistencia a los municipios más pequeños y con menor capacidad. Con esta intención, el artículo 31 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), establece que los fines propios y específicos de la provincia son garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en particular asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, y participar en la coordinación de la Administración local con la de la comunidad autónoma y la del Estado. Este precepto no ha sufrido cambio alguno desde 1985, y, por ello, podría sostenerse que la posición institucional de las provincias como garantes de los servicios municipales no ha variado en todos estos años, lo que incluye la garantía del acceso a los servicios e infraestructuras en las zonas rurales. Pero esto solo es parcialmente cierto, pues algunas circunstancias relativamente recientes, condicionan el papel que están llamadas a desempeñar las provincias, y justifican el objeto de este estudio.

Por un lado, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), reformó la LBRL con la finalidad confesada de potenciar a las diputaciones provinciales, introduciendo cambios en la legislación básica de régimen local que deben traerse a colación, aunque el resultado final haya sido sustancialmente diferente del pretendido.

Por otro lado, el problema demográfico se ha elevado al primer orden de las preocupaciones políticas en España a partir de la VI Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas, celebrada el 17 de enero de 2017[1],

1. Otras instituciones nacionales y europeas han mostrado también su preocupación por el problema demográfico, especialmente en el ámbito rural. De entre las primeras, hay que referirse al Senado, con la Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España, constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales, que culmina con la publicación de su Informe (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado, X Legislatura, núm. 505, 17 de abril de 2015), y la creación, por acuerdo del Pleno del Senado de 30 de noviembre de 2016, de la Comisión Especial de estudio sobre la evolución demográfica y sus consecuencias en España, que aprueba su Informe el 22 de febrero de 2019 (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado, XII Legislatura, núm. 360, 1 de abril de 2019); a la Federación Española de Municipios y Provincias, con el documento de trabajo de la Comisión de Despoblación constituida en 2016, *Población y despoblación en España 2016*, enero de 2017, que incluye un listado de medidas para luchar contra la despoblación en España; y la declaración aprobada por el XII Pleno de la FEMP, en octubre de 2019, *Los Gobiernos locales contra la despoblación*; o, entre otros, el estudio del Defensor del Pueblo, *La situación demográfica en España. Efectos y consecuencias*, Separata del volumen II del Informe anual de 2018, Madrid, 2019. En la Unión Europea destaca en particular el informe

y la creación del Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, que se sustituirá en 2020 con el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico[2]. En este contexto, el Gobierno de la nación adopta diferentes documentos al respecto, en particular las directrices generales de la estrategia nacional frente al reto demográfico, aprobadas por el Consejo de Ministros el 29 de marzo de 2019, y el plan de medidas del Gobierno ante el reto demográfico, presentado por el Presidente del Gobierno el 22 de mayo de 2021[3]. Lógicamente la doctrina también se hace eco de esta preocupación[4].

Consecuencia de lo anterior, queda delimitado el objeto de este estudio, centrado en el papel que corresponde a las provincias en relación con los municipios rurales especialmente afectados por la despoblación. Para ello, lo primero es intentar delimitar qué se entiende por ruralidad y qué municipios deberían ser objeto de especial atención por las diputaciones provinciales o entidades equivalentes.

2
Despoblación y medio rural: algunos datos y aproximación a la noción de municipio rural

Aunque el desplazamiento de la población a las grandes ciudades comenzó hace más de medio siglo, y a pesar de que España ha experimentado un importante crecimiento demográfico en el siglo XXI (entre 2001 y 2019, el país pasa de 41.1 a 47 millones de habitantes), en ese mismo período se ha intensificado el proceso de despoblación que se muestra sobre todo a escala municipal: de los 8131 que hay en España, 5102 municipios están perdiendo

de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los efectos del cambio demográfico, de 17 de junio de 2020, COM(2020) 241 final; {SWD(2020) 109 final}.

2. El Comisionado se creó por RD 40/2017, de 27 de enero, y el Ministerio por RD 2/2020, de 12 de enero, si bien la supresión del Comisionado se produce con la aprobación del RD 500/2020, de 28 de abril, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Por RD 399/2020, de 25 de febrero, se crea la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico

3. Las directrices están disponibles en: https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf.pdf. El plan, en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/220521-Plan_Recuperacion_130_medidas_Reto-Demografico.pdf.

4. Pueden verse las obras colectivas: García-Moreno Rodríguez (2019), Fernando y Domínguez (2020), Míguez y Sanz (2021) y Santiago Iglesias (2021). También las monografías de González Bustos (2020), Cantó López (2019) y Domínguez Álvarez (2021b). Un análisis general de la lucha contra la despoblación lo realizan Almeida Cerreda y Santiago Iglesias en este mismo número de QDL.

vecinos desde 2001, y, en la última década, son 6232 los que los pierden. Esta despoblación se produce fundamentalmente en el ámbito rural, y afecta con mayor gravedad a los pequeños municipios: son 6815 municipios con menos de 5000 habitantes que concentran a 5,7 millones de personas, el 12 % de la población, y 8 de cada 10 pierden población en esta década. En catorce provincias españolas más del 80 % de sus municipios no alcanzan los 1000 habitantes; y en apenas década y media 358 municipios han pasado a engrosar la lista de los que no superan los 100 vecinos. A la despoblación se suman los problemas ocasionados por la dispersión territorial y la baja densidad de población, que dificultan la prestación de los servicios básicos: la densidad media en España es de 93 habitantes por kilómetro cuadrado (inferior a la media europea de aproximadamente 120 hab./km^2), si bien hay 3926 municipios con densidad inferior a 12.5 hab./km^2, umbral que la Unión Europea considera de riesgo demográfico; y los municipios con baja densidad se extienden por el 48 % de la superficie total del país. Además, el saldo vegetativo es negativo (en la última década 6320 municipios han tenido más defunciones que nacimientos) y, sin perjuicio del indiscutible éxito que supone que somos el país con mayor esperanza de vida al nacer de la Unión Europea (83,2 años), la despoblación se acompaña con un proceso de envejecimiento: hay casi 9 millones de personas mayores de 65 años, de las cuales 1,5 millones residen en municipios de menos de 5000 habitantes[5].

Según los datos provisionales del padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 2021, de los 8131 municipios que hay en España, 5002 tienen una población inferior a 1000 habitantes, especialmente en las comunidades de Castilla y León (2009 municipios), Castilla-La Mancha (641) y Aragón (630); y hay 2370 municipios con población entre 1001 y 10 000 habitantes. El 39,9 % de la población empadronada en España reside en municipios mayores de 100 000 habitantes y el 20,2 % en municipios menores de 10 000 habitantes. Los porcentajes más elevados de personas que residen en estos municipios más pequeños se dan en Extremadura (50,2 %), Castilla-La Mancha (44,0 %) y Castilla y León (43,6 %), mientras que los más bajos corresponden a la Región de Murcia (3,8 %) y a la Comunidad de Madrid (5,8 %)[6].

5. Estos datos se han obtenido del documento: *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras*, 2020, de la Secretaría General para el Reto Demográfico (https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf), pero también se ha tenido en cuenta, aunque es anterior, el de la Comisión de Despoblación constituida en 2016 en la FEMP: *Población y despoblación en España 2016*, de enero de 2017 (http://femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe_despoblacion.pdf).

6. Nota de prensa del Instituto Nacional de Estadística, con los datos provisionales del Padrón Continuo a 1 de enero de 2021, fechada el 20 de abril de 2021 (https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177012&menu

Los anteriores datos hacen referencia a la población municipal, pero no diferencian municipios rurales y municipios urbanos, y estos, teniendo en cuenta nuestra estructura municipal, también podrán tener pocos vecinos. El llamado reto demográfico no afecta únicamente a los primeros (por ejemplo, el envejecimiento de la población es común a todos), pero es evidente que son mayores las dificultades para garantizar el acceso a unos servicios básicos en el ámbito rural que en el urbano. Sin embargo, los criterios de qué se entiende por medio rural, por contraposición con el medio urbano, son diversos y variados[7]. En nuestro derecho positivo es referencia obligada la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, que fue pionera en la adopción de una política estatal general al respecto. Su artículo 3 califica a un municipio como rural si posee una población residente inferior a los 5000 habitantes y está integrado en el medio rural, que es el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores con población inferior a 30 000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km^2. De acuerdo con lo anterior, la escasa población no es el único criterio, pues además debe ubicarse en un espacio geográfico previamente delimitado que reúna estos caracteres. A tal fin las comunidades autónomas delimitan las zonas rurales y las califican en tres categorías: a revitalizar, intermedias y periurbanas, teniendo en cuenta diversos factores además de la población, como el aislamiento geográfico, su proximidad a áreas densamente pobladas, las principales actividades económicas…[8].

=ultiDatos&idp=1254734710990). Esta nota, además, indica que es el primer año en que la población total de España, inscrita en el Padrón Continuo, disminuye después de cuatro años consecutivos aumentando.

7. En la clasificación estadística común de unidades territoriales (NUTS) de la Unión Europea se tiene en cuenta el grado de urbanización con el referente a la distribución de la población en formato de malla geográfica regular con resolución de 1 km^2, que permite diferenciar los centros urbanos, las aglomeraciones urbanas y las celdas de mallas rurales, de modo que las zonas rurales o escasamente pobladas se delimitan por los municipios en los que al menos el 50 % de la población reside en celdas de malla rurales. Al respecto véase el Reglamento (UE) 2017/2391, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1059/2003, en lo que respecta a las tipologías territoriales (Tercet) (Diario Oficial de la Unión Europea, 29 de diciembre de 2017). En relación con los diferentes criterios para delimitar el territorio en rural o urbano, puede verse Goerlich *et al.* (2016) o el informe 01|2018, del Consejo Económico y Social de España: *El medio rural y su vertebración social y territoria*l, aprobado el 24 de enero de 2018, que recoge diversas clasificaciones y criterios para identificar las zonas rurales.

8. Según el artículo 10 de la Ley, las zonas rurales a revitalizar son aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta, y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial; las intermedias, las de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta, y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos; y las periurbanas, aquellas de población cre-

Lógicamente las zonas rurales que requieren una prioridad de acción son las zonas a revitalizar[9]. No obstante, como tendremos ocasión de comprobar, el Gobierno de la nación no suele tener en cuenta lo dispuesto en la Ley 45/2007, ni siquiera en cuanto delimita qué se entiende por municipio rural. Así, por ejemplo, respecto al ámbito territorial de aplicación de las ayudas a rehabilitación energética de edificios y a proyectos singulares locales de energía limpia en los municipios del reto demográfico (reguladas en los reales decretos 691 y 692 de 3 de agosto de 2021, respectivamente), se entiende por municipios de reto demográfico los de hasta 5000 habitantes y los municipios "no urbanos" de hasta 20 000 habitantes en los que todas sus entidades singulares de población sean de hasta 5000 habitantes. La caracterización de municipio "no urbano" se establece en el "Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas", publicado en 2021 por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que, después de delimitar las áreas urbanas, reconoce esa condición a 7054 municipios, que representan el 86,8 % de los municipios españoles, con un 17,6 % de la población y sobre una superficie de un 79,4 %[10]. También en la legislación autonómica se emplean criterios diversos para identificar las zonas rurales necesitadas de acciones especiales en relación con la despoblación[11].

ciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas.

9. El programa nacional, disponible en la página web del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/programas-de-desarrollo-rural/programa-nacional), identifica 105 zonas rurales a revitalizar: 4 en Cataluña, 3 en Galicia, 11 en Andalucía, 2 en el Principado de Asturias, 3 en Cantabria, 3 en La Rioja, 1 en la Región de Murcia, 6 en la Comunidad Valenciana, 23 en Aragón, 11 en Castilla-La Mancha, 2 en Navarra, 8 en Extremadura, y 28 en Castilla y León. En las comunidades de País Vasco, Canarias, Baleares y Madrid no existen zonas rurales a revitalizar.

10. El documento: "Áreas urbanas en España 2020" (disponible en: https://www.mitma.gob.es/portal-del-suelo-y-politicas-urbanas/atlas-estadistico-de-las-areas-urbanas) diferencia, en primer lugar, 86 grandes áreas urbanas de más de 50 000 habitantes (uni o plurimunicipales), que agrupan un total de 755 municipios en los que viven más de 32 millones de habitantes y ocupan el 9,6 % del territorio nacional; es decir, en el 9,3 % de los municipios españoles vive el 69,29 % del total de la población. En segundo lugar, las pequeñas áreas urbanas, que serían las ciudades entre 20 000 y 50 000 habitantes, no incluidas en las grandes áreas urbanas, que son 124 municipios, y suponen un 7,4 % de la población y un 5,7 % de superficie. Y, por último, los municipios urbanos entre 5000 y 20 000 habitantes, que inicialmente son un total de 618 municipios. A los incluidos en esta última categoría se aplican unos factores correctores como la dispersión de la población, los que han perdido población desde 1960 a 2019, el peso del sector servicios y del turismo. El balance total de la aplicación de estos filtros reduce el número de municipios de entre 5000 y 20 000 habitantes calificados como pequeñas áreas urbanas a 198. Los demás son los municipios no urbanos.

11. Por ejemplo, en Castilla y León, la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad, delimita las unidades básicas de ordenación y servicios, que pueden ser rurales o urbanas. Son rurales las que agrupan a

Sin perjuicio de esta variedad de criterios para delimitar las zonas rurales, puede concluirse que los municipios con población inferior a 5000 habitantes y tendencia a perderlos, con una actividad económica especialmente dedicada a la agricultura y la ganadería, con un importante aislamiento geográfico respecto de los centros de prestación de los principales servicios (sanitarios, administrativos, educativos…), serían los especialmente necesitados de acciones públicas que garanticen a los ciudadanos un adecuado acceso a unos servicios y unas infraestructuras de calidad. A estos municipios deberá atender especialmente la provincia.

municipios iguales o menores de 20 000 habitantes de una provincia, con contigüidad espacial y con características similares, que cumplan alternativamente alguna de las siguientes reglas: a) en función de su tamaño, que la población total de la unidad básica tenga como mínimo 5000 habitantes, y como máximo 30 000; y b) en función de la dispersión, que la unidad básica tenga una densidad menor de 15 habitantes por kilómetro cuadrado, y como mínimo agrupe a cinco municipios. Y son urbanas las constituidas por cada uno de los municipios con más de 20 000 habitantes, aunque también podrán tener esta consideración aquellos municipios que, contando con una población aproximada de 19 000 habitantes, disten más de 50 kilómetros de una unidad básica de ordenación y servicios urbana. La reciente Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, prevé la zonificación del territorio con criterios demográficos, de actividad económica, de usos del suelo y aislamiento geográfico y accesibilidad al medio urbano, que se clasificarán en zonas escasamente pobladas, zonas en riesgo de despoblación, zonas rurales intermedias, y zonas rurales periurbanas. Las primeras comprenderán las agrupaciones de municipios o núcleos de población integradas mayoritariamente por municipios de pequeño tamaño, con una densidad conjunta de población de menos de 12,5 hab/km^2, altas tasas de envejecimiento y pérdidas intensas de población, con un importante aislamiento geográfico con respecto a municipios de más de 30 000 habitantes, un alto porcentaje de suelo de uso forestal, y una elevada significación de la actividad agraria, y podrán ser de intensa o extrema despoblación si la población es superior o menor de 8 hab/km^2; son zonas en riesgo de despoblación las agrupaciones de municipios o núcleos de población con densidad de población menor de 20 hab/km^2, pero mayor de 12,5 hab/km^2, altas tasas de envejecimiento y una evolución negativa de su población, con una accesibilidad media o baja con respecto a municipios de más de 30 000 habitantes, con elevada significación del empleo agrario, con más del 75 % de su población residiendo en municipios menores de 2000 habitantes, con usos del suelo tanto agrícolas como forestales; son zonas rurales intermedias las agrupaciones de municipios o núcleos de población, con una densidad de población superior a 20 hab/km^2 e inferior a 50 hab/km^2, fuera del ámbito directo de influencia de las áreas urbanas y una accesibilidad media a los mismos, con una densidad de población en torno a la media regional, población estable o en ascenso y con más del 75 % de su población residiendo en municipios de más de 2000 habitantes; y son zonas rurales periurbanas las agrupaciones de municipios o núcleos de población, con una densidad de población superior a 50 hab/km^2 y una tendencia creciente de la población, con una tasa de envejecimiento por debajo de la media regional, que por su proximidad a las áreas urbanas, mantienen una intensa relación y comunicación con las mismas, con desplazamientos diarios por motivo de trabajo, estando la actividad laboral de su población relacionada, casi en su totalidad, con los sectores de actividad secundarios y terciarios.

3
Fines y competencias de la provincia en la legislación estatal básica

3.1
Generalidades

Los fines propios y específicos de la provincia son garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en particular asegurando la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, así como la participación en la coordinación de la Administración local con la de la comunidad autónoma y la del Estado. Este artículo 31 LBRL, como se indicó, no ha cambiado, y tampoco lo han hecho las principales competencias propias de las diputaciones provinciales, que, desde 1985, se recogen en las letras a), b) y c) del artículo 36 LBRL: la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de una prestación integral y adecuada en todo el territorio provincial; la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; y la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal. Pero, como es sabido, en 2013 la LRSAL llevó a cabo una importante modificación de la LBRL con la finalidad confesada de reordenar las competencias locales, evitando las duplicidades, y teóricamente también para potenciar la posición institucional de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares o entidades equivalentes[12]. La reforma afectó especialmente a la redacción del artículo 36 LBRL, aunque realmente las novedades no son tantas como pudiera deducirse de una primera lectura del precepto, ya que las deficiencias técnicas e incorrecciones de la LRSAL lastran la consecución de los fines perseguidos. A ello además se añade la intervención del Tribunal Constitucional, que ha reinterpretado algunos de los cambios para hacerlos conformes a la Constitución. Por eso, no resulta sencillo concretar las novedades y su alcance real, pues algunas no son distintas de las anteriores. Tampoco corresponde ahora un análisis detenido de todas las competencias de las diputaciones provinciales, centrándonos en las

12. Los fines perseguidos quedaban claramente expresados en el preámbulo de la LRSAL: "Otra de las medidas adoptadas en la Ley es la de reforzar el papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes o la atribución a estas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes…". Pero lo cierto es que no ha sido así. Puede verse Carbonell Porras (2019), con amplia bibliografía sobre la reforma local.

que mayor relevancia tienen para garantizar los servicios y las infraestructuras en los municipios de zonas rurales despobladas.

Con carácter previo y general son necesarias tres precisiones:

La primera es un mero recordatorio de la posición institucional de las diputaciones provinciales en general, que, sin perjuicio de lo que establece la legislación estatal básica y de la garantía institucional que ha defendido el Tribunal Constitucional, realmente depende de la política territorial propia de cada comunidad autónoma, que además oscila en función del partido político gobernante y de la idea que tenga de la provincia en cada concreto momento[13]. Esta cuestión condiciona la efectiva aplicación de las previsiones de la legislación estatal básica de régimen local, con frecuencia ignorada en su aplicación, pero también su desarrollo por las comunidades autónomas tanto en la legislación local como en las leyes sectoriales. Lógicamente no procede ahora un análisis de este tema sobradamente conocido[14]. Por ello, se prescinde de la normativa autonómica general sobre las diputaciones provinciales, aunque sí resulta preciso advertir que nos centramos en las diputaciones provinciales, prescindiendo de otras entidades que puedan considerarse equivalentes en la actualidad[15].

En segundo lugar, es preciso concretar cuáles serían los municipios con menor capacidad económica y de gestión en la legislación estatal básica de régimen local. Aunque del artículo 26.2 LBRL podría deducirse que tienen tal condición los de menos de 20 000 habitantes, el umbral de la población que hay que tomar en consideración está en los que no alcanzan los 5000 habitantes. Esta es la cifra de población exigida en el artículo 13 LBRL para la creación de un nuevo municipio de acuerdo con la línea de viabilidad comúnmente aceptada[16] y que determina la aplicación de un régimen jurídico

13. Una buena muestra de la inexistencia de un criterio claro y permanente sobre la posición de las diputaciones provinciales en la comunidad autónoma es Andalucía, que inicialmente desatendió las previsiones del Estatuto de 1981, que se actualizan con el Estatuto de 2007 y se han pretendido potenciar con la aprobación de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, que, no obstante, ha carecido de continuidad en la legislación autonómica posterior. Puede verse Carbonell Porras (2013), con numerosa bibliografía.

14. Sobre esta cuestión, con amplias referencias a las diferentes posiciones doctrinales, Barrero Rodríguez (2019).

15. La reforma de 2013 abre la posibilidad de que, en aquellas comunidades autónomas que cuentan con un sistema institucional autonómico propio, las comarcas desplacen a las diputaciones en el ejercicio de muchas de las competencias que la LRBRL atribuye a las "diputaciones provinciales o entidades equivalentes". De esta forma, las comarcas y, en su caso, las veguerías, se añadirían a las diputaciones forales, las comunidades autónomas uniprovinciales y los cabildos y consejos insulares, que se han considerado equiparables, en lo que a las competencias se refiere, a las diputaciones provinciales. En relación con esta cuestión, Carbonell Porras (2016).

16. Véase, entre otros, Cosculluela Montaner (2017), así como Díez Sánchez (2013) y AA. VV. (2012).

propio[17]. Además, la noción de municipio rural en la Ley 45/2007 presupone que la población residente es inferior a 5000 habitantes, aunque, como hemos visto, no todos estos municipios tengan carácter rural. Lo anterior no significa que las diputaciones provinciales no estén obligadas a asistir a los municipios con población superior ni que todos los municipios menores de 5000 habitantes tengan dificultades para gestionar sus servicios. Ni todos ellos sufren la despoblación y necesitan la asistencia y cooperación provincial, ni solo ellos están en estas situaciones. De hecho, de los 6815 municipios con menos de 5000 habitantes que existen en España en 2021, 5002 tienen población inferior a los 1000 que, por razones obvias, suelen tener más dificultades al respecto. Con este alcance hay que subrayar que el artículo 36.1.1.b) LBRL precisa que la asistencia y cooperación a los municipios se destinará "especialmente" a los de menor capacidad económica y de gestión, sin concretar una determina población. No obstante, parece claro que los de carácter rural y más alejados de la capital de provincia, o del municipio en el que se ubiquen los centros estratégicos, deberán ser objeto de especial atención. La vinculación entre la cooperación provincial y los municipios rurales está presente ya en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955 (RSCL), que puntualiza que "la cooperación provincial alcanzará a los municipios de menos de 20 000 habitantes, y se referirá normalmente a los municipios rurales y a los pequeños núcleos de población", aunque "excepcionalmente podrá extenderse a municipios de más de 20 000 habitantes para aplicarla en núcleos rurales de sus respectivos términos cuya población no exceda de 10 000 habitantes" (art. 161).

Por último, hay que poner de manifiesto que, entre las numerosas deficiencias de la reforma de 2013, destaca la incorrección terminológica en que incurre el legislador (al redactar el art. 36 LBRL, pero también en otros relativos a las atribuciones de las diputaciones provinciales) utilizando la expresión "coordinación" en un sentido amplísimo, que se confunde con la cooperación, y ambas presentan sustanciales diferencias. La cooperación presupone la voluntariedad, y así lo específica el artículo 57.1 LBRL ("La cooperación económica, técnica y administrativa… se desarrollará con carácter voluntario,… pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban"). La coordinación, que tiene como finalidad flexibilizar y prevenir las disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, conlleva un poder de dirección, una

17. De las particularidades previstas en nuestro ordenamiento jurídico para los municipios con población inferior a 5000 habitantes, me he ocupado en Carbonell Porras (2021a: 63-66).

orientación de cómo deben ejercerse las competencias por la Administración coordinada, que es la titular de la competencia y la conserva, si bien condicionada en su ejercicio[18]. Este es el sentido general de la coordinación que se deduce de otros preceptos de la LRBRL que no han sido modificados, especialmente los artículos 10.2 y 59. La coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y con las de las restantes administraciones públicas procede "cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de estas". En tales casos, si la cooperación no permite garantizar los fines perseguidos por las características de la tarea pública de que se trate, las leyes podrán atribuir a los Gobiernos, nacional o autonómico, "la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias". Al respecto, es obligada la referencia a la STC 111/2016, de 9 de junio, que rechaza emitir un juicio de constitucionalidad sobre la técnica legislativa empleada (el legislador llama "coordinación" a fórmulas que la doctrina constitucional denomina "colaboración", "cooperación" o, todo lo más, "coordinación voluntaria"), pero no cuestiona las diferencias entre la coordinación en sentido estricto y la cooperación o "coordinación voluntaria": solo la primera implica un "límite efectivo al ejercicio de las competencias", "un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado"[19].

3.2
La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios

La asistencia y cooperación a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, es la función clave de las diputaciones

18. Tanto la coordinación como la cooperación permiten flexibilizar y prevenir las disfunciones que el reparto de competencias ocasiona, sin alterar en ningún caso la titularidad de la competencia. No obstante, la coordinación conlleva un poder de dirección, que condiciona cómo se ejercen las competencias y que refleja una posición de superioridad de la organización coordinadora respecto de la coordinada. *Vid.* Rebollo Puig (2019: 313-318 y 380).

19. Sobre el concepto y alcance de la coordinación, también la STC 82/2020, de 15 de julio, que, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad 3135-2019 contra la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana, recoge la teoría general aplicada a la facultad de coordinación autonómica sobre las diputaciones provinciales, que ha sido especialmente controvertida.

provinciales que, por razones obvias, es fundamental para asegurar que los municipios en las zonas rurales puedan prestar servicios y ejercer sus competencias esenciales con unas mínimas exigencias de calidad. En todo caso recordemos que la cooperación es voluntaria, e incluye la jurídica, la económica y la técnica, con un alcance amplio y variado. Por eso, se concluye que la LRSAL ha incorporado al artículo 36 LBRL lo que serían ejemplos o concreciones de esta cooperación en general, como en relación con los servicios de secretaría e intervención o la gestión tributaria y recaudatoria –ap. 2, b) y f)-, así como en otros preceptos de la LBRL, como respecto de la integración de los servicios derivada de un convenio de fusión (art. 17.5), con las competencias delegadas a los municipios (art. 27.2), o con el plan económico-financiero (art. 116.3).

La asistencia y cooperación de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes a los municipios puede tener diferente alcance y sentido, pero debe dirigirse preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos según dispone expresamente el artículo 26.3 LBRL. Como sabemos, los servicios municipales obligatorios que establece la legislación estatal básica ocupan una posición primordial, y a su efectiva garantía debe estar orientada toda la política provincial. Y este planteamiento también está presente en la competencia provincial para la coordinación de estos servicios y la asunción, en su caso, de su prestación por las diputaciones provinciales, que se analiza en el siguiente epígrafe. Con este alcance puede traerse a colación el artículo 30 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL), que vincula los medios económicos de las diputaciones provinciales y las ayudas y subvenciones que obtengan a la efectividad de los servicios municipales obligatorios.

La cooperación de las diputaciones con los municipios tiene, como se ha dicho, un amplio alcance: comprenderá la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras o instalaciones, informes técnicos previos al otorgamiento de licencias, construcción y conservación de caminos y vías rurales y demás obras y servicios de la competencia municipal (art. 30.5 TRRL). Y puede canalizarse mediante formas variadas, además de la asistencia y asesoramiento directo, como la concesión de subvenciones y créditos, la ejecución de obras y la instalación de servicios, la creación de consorcios u otras formas asociativas legalmente autorizadas, la suscripción de convenios administrativos; y cualesquiera otras que establezca la diputación con arreglo a la ley.

3.3
La coordinación de servicios municipales y la prestación de servicios supramunicipales

Las diputaciones provinciales podrán coordinar la prestación de los servicios municipales entre sí –art. 36.1.a)-, facultad de coordinación que está plenamente justificada en la necesidad de asegurar su prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial en garantía de los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales a que se refiere el artículo 31 LBRL. La coordinación, como sabemos, debe ejercerse respetando la titularidad de la competencia, que continuará siendo del municipio. Pero también podrán prestar servicios públicos de carácter supramunicipal de acuerdo con la previsión general del artículo 36.1.c) LBRL. La LRSAL añadió a esta competencia la relativa al "fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial". No obstante, la STC 111/2016 ha señalado que esta "nueva coordinación" es una mención genérica de las facultades provinciales de coordinación, muy similar a la clásica recogida en la letra a) del mismo precepto.

Respecto de la prestación de servicios de carácter supramunicipal, podrían establecerse por las diputaciones provinciales al amparo del artículo 86.2 LBRL, que reserva a las entidades locales los servicios esenciales de abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y del transporte público de viajeros[20]. Pero las leyes sectoriales reguladoras de los posibles servicios supramunicipales dependen de las políticas autonómicas al respecto, y de la posición que cada comunidad autónoma quiera atribuir a sus diputaciones provinciales.

En todo caso, las diputaciones provinciales y entidades equivalentes deben asegurar el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal, mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal -art. 36.2.b) LBRL-. A la consecución de este fin debe dirigirse la actividad provincial, empleando todos los instrumentos jurídicos que sean necesarios, comenzando por los más respetuosos con la autonomía municipal, como son los derivados de la asistencia y cooperación y, en su defecto, la facultad de coordinación e incluso la asunción de su prestación. Con esta intención, y en relación con la prestación de los servicios municipales obligatorios en los municipios de menos de 20 000 habitantes, el

20. Así se ha destacado en relación con el transporte de personas por Mozos Touya (2000: 141-144) y Carbonell Porras (2021b), sin perjuicio de la competencia municipal en la materia y de la naturaleza obligatoria del servicio de transporte colectivo urbano de viajeros en los municipios de más de 50 000 habitantes (art. 26 LBRL).

artículo 26.2 LBRL prevé que la diputación provincial o entidad equivalente "coordinará" la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos; abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; limpieza viaria; acceso a los núcleos de población; pavimentación de vías urbanas; y alumbrado público, que coinciden con los de prestación obligatoria en todos los municipios, salvo los relativos al tratamiento de residuos y aguas residuales[21]. Para ello, la diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la propia diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas[22]. De este modo, resulta claro que tampoco se emplea con propiedad el término coordinación, y así lo ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional, que destaca la necesaria conformidad de los municipios para aplicar una de esas formas de prestación[23].

Las diputaciones provinciales podrán asumir la gestión y prestación de servicios y competencias de los municipios cuando ellos, que son los titulares de la competencia, no estén en condiciones de hacerlo por su limitada capacidad de gestión o falta de recursos, y las técnicas de cooperación jurídica, económica y técnica tampoco lo garanticen. Se asumiría la actividad en sustitución de los municipios como se prevé en relación con la gestión informatizada de los padrones de los municipios (art. 17.1 LBRL); para la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000 habitantes (art. 36.1.c] LBRL); de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes (art. 36.1.g] LBRL)[24]; o en la tramitación de

21. Sobre esta función de coordinación puede verse Barrero Rodríguez (2015).

22. Una de estas fórmulas puede ser la creación de una mancomunidad. Recordemos que el artículo 26 LBRL, desde 1985, había establecido que los servicios obligatorios serían prestados por los municipios "por sí o asociados", inciso que se ha suprimido en la redacción dada por la LRSAL. Sin embargo, en una contradicción más de esta reforma, después se hace una referencia general a las diferentes formas de gestión compartida de servicios, que sin duda incluye las asociaciones de municipios.

23. La STC 111/2016, además de declarar la nulidad por inconstitucionalidad de las referencias al Ministerio de Hacienda que realizaba el precepto, pone de manifiesto que se regula una competencia provincial que se corresponde con la prevista en el artículo 36.1.h) LBRL, que atribuye a las diputaciones provinciales el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia y, si detectan que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ellas, "ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes".

24. Téngase en cuenta que el tratamiento de residuos es obligatorio en los municipios de más de 5000 habitantes, y la prevención y protección de incendios en los de más de 20 000 habitantes, aunque podrán ser también gestionados por los que no alcanzan ese umbral de

procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquellos se las encomienden, especialmente en relación con las tecnologías de la información (arts. 36.2.d] y 70.bis.3 LBRL).

3.4
La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial

En relación con el papel de las provincias como garantes de unos servicios e infraestructuras en las zonas rurales, es particularmente relevante la competencia provincial propia para la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás administraciones públicas en este ámbito -art. 36.1.d) LBRL-. Esta competencia se incorporó con la reforma local de 2003 y, como destaca la exposición de motivos de la Ley 57/2003, "resulta especialmente necesaria en las zonas rurales, donde la puesta en práctica de las políticas de desarrollo rural está produciendo excelentes resultados". Sería, por tanto, un cajón de sastre en el que encajarían acciones muy diversas, pero sin duda, en lo ahora nos interesa, la cooperación con las políticas autonómicas y estatales en relación con la despoblación y el desarrollo rural[25]. Recordemos además que uno de los fines de las provincias es participar en la coordinación de las administraciones locales con las administraciones estatal y autonómica, luego debería asegurarse una adecuada participación de las diputaciones provinciales en este ámbito, aunque, como siempre, dependerá de la voluntad política al respecto. De hecho, son muchas las diputaciones

población. La STC 111/2016 subraya que la "diputación provincial llevará a cabo la gestión de estos servicios si el municipio no ha recibido el encargo de hacerlo (porque no tenga atribuida la competencia ni la ejerza por delegación) o si, habiéndolo hecho, no lo ejerce efectivamente". Respecto de los servicios de administración electrónica, la STC 111/2016 pone de relieve que la diputación provincial los prestará con carácter subsidiario. Se trata, en definitiva, de que la diputación provincial cumpla su función institucional más característica prestando apoyo a estos municipios en las tareas que desempeñan. Deducir que el artículo 36.1.g) transfiere en bloque a la diputación provincial toda la prestación de servicios de administración electrónica y de la contratación de municipios de menos de 20 000 habitantes sería incompatible con la autonomía constitucionalmente garantizada.

25. La LRSAL ha suprimido la competencia provincial relativa al fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia, que se recogía en la redacción original de la LBRL. Koninckx y Alonso (2014: 247-249) señalan que la cláusula general relativa al fomento y administración de los intereses propios de la provincia era redundante, al quedar suficientemente cubierta en el apartado d). Aunque a mi juicio ambas competencias no son exactamente coincidentes, me parece una nueva contradicción en una reforma que precisamente pretendía reforzar las diputaciones provinciales, pero suprime el reconocimiento de los intereses provinciales.

provinciales que cuentan con sus propias estrategias de lucha contra la despoblación, aprobando medidas de muy diverso signo y alcance[26].

3.5 Los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios municipales

3.5.1 Regulación de los planes provinciales en la legislación de régimen local

Para la efectividad de las competencias reconocidas en las letras a), b) y c) del artículo 36.1 LBRL, el apartado 2 de ese mismo artículo se refiere a los planes que pueden aprobar las diputaciones provinciales o entidades equivalentes: el tradicional plan provincial de cooperación a las obras y servicios en la letra a), y otros planes o instrumentos específicos en la letra b)[27]. Ambos

26. Obviamente solo podemos ofrecer algunos ejemplos de las actuaciones desarrolladas por las diputaciones provinciales en este ámbito, como el "Plan Provincial de Asistencia a Municipios y Entidades Locales Autónomas de la Provincia de Córdoba para actuaciones locales en el marco de la Agenda Urbana y Rural Española. Plan CÓRDOBA-15. (Ejercicio 2021)", aprobado por la Diputación Provincial de Córdoba (BOP de 18 de junio de 2021, n.º 115), que tiene un doble objeto: por un lado, la asistencia económica en actuaciones que refuercen y garanticen los servicios públicos de competencia de las entidades locales, y, por otro lado, coadyuvar a las actuaciones de fomento del desarrollo económico y social a poner en marcha por las propias entidades locales; o el Plan 2020 de la Comunidad de Madrid, de apoyo económico a ayuntamientos en riesgo de despoblación, que son los que tengan población oficial igual o inferior a 2500 habitantes y, además, presenten un saldo demográfico negativo en los últimos cinco años, tengan una población inferior a 500 habitantes o un porcentaje de población del 30 % o más con edad superior a sesenta y cinco años, que concede una financiación adicional de 1 500 000 euros para su ejecución (Acuerdo de 6 de mayo de 2020, BOCM 9 junio 2020, n.º 138). Por otra parte, las diputaciones han aprobado ayudas y subvenciones destinadas a combatir el problema demográfico, como las de apoyo a la natalidad. Pueden verse los ejemplos de las acciones de las diputaciones provinciales ante el reto demográfico que ofrece el vicesecretario general de la Diputación Provincial de Ourense, Marquina Fuentes (2019: 385-387).

27. Desde la aprobación de la LBRL, el plan se ha vinculado con las dos principales atribuciones de las diputaciones provinciales, como son la coordinación de los servicios municipales entre sí y la cooperación con los municipios, que son las recogidas en las letras a) y b) del artículo 36.1. La LRSAL lo relaciona también con la competencia de la letra c), que, además de referirse como siempre a los servicios públicos de carácter supramunicipal, ahora alude a la coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. Como hemos visto, la STC 111/2016 aclara que esta facultad de coordinación es muy similar a la prevista en la letra a). Por lo tanto, nada ha cambiado respecto del plan provincial, que continúa siendo un instrumento de coordinación de los servicios municipales entre sí y de cooperación. Por otra parte, y al margen de las particularidades del plan único de obras y servicios de Cataluña, la LRSAL ha abierto la puerta a la elaboración

instrumentos son además relevantes para canalizar la cooperación económica del Estado, como veremos en el epígrafe siguiente.

El plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales ha constituido desde sus orígenes un instrumento fundamental para atender a los municipios rurales, incluso en materias que no son de competencia municipal. Así, inicialmente incluía las vías provinciales y la extensión telefónica en áreas rurales (RD 688/1978, de 17 de febrero), y en la actualidad se mantiene la financiación por el Estado de proyectos de obra de mejora y conservación de la red viaria de titularidad de las diputaciones provinciales. El plan se elabora anualmente por la diputación provincial[28]. En su tramitación participan lógicamente los municipios, las administraciones del Estado y de la comunidad autónoma, y es objeto de publicación en el boletín oficial de la provincia para la formulación de alegaciones y reclamaciones, aprobándose por el pleno de la diputación -art. 33.2.d) LBRL-, previo informe de la comisión provincial de colaboración con las corporaciones locales[29].

El plan incluye una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que, en todo caso, han de ser objetivos y equitativos, y que comprenden el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios. Esta referencia al coste de los servicios se incorpora por la LRSAL, y se acompaña con un nuevo apartado que permite que la diputación provincial, cuando detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluya en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir esos costes efectivos. La indeterminación de este precepto, que no hace expresa referencia a la participación municipal, ha sido objeto de una interpretación conforme en la STC 111/2016. El Tribunal Constitucional parte de que el artículo 36.2.a) LBRL es una previsión básica que, en cuanto tal, no pretende ni puede pretender agotar

del plan de cooperación por las comarcas, en cuanto se considerarían entidades equivalentes a las diputaciones provinciales, como ya se ha señalado.

28. El artículo 163 RSCL dispone que los planes serán bienales, aunque se ejecutarán anualmente, y así lo hacen algunas diputaciones provinciales, como la de Cuenca (acuerdo del pleno de 24 de febrero de 2021, que aprueba el plan provincial bianual de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal 2021/2022, BOP de 26 de febrero de 2021, n.º 23) o la de Salamanca (acuerdo del pleno de 30 de julio de 2020, que aprueba el plan para 2020/2021, BOP de 7 de octubre de 2020, n.º 193).

29. Así lo exige el artículo 32 TRRL. Las comisiones provinciales de colaboración del Estado con las corporaciones locales, reguladas en el RD 3489/2000, de 29 de diciembre, son los órganos colegiados encargados de coordinar a la Administración periférica del Estado en la provincia, en todo lo relativo a la cooperación con las administraciones locales, y, a través de estas comisiones, el subdelegado del gobierno informa sobre la incidencia en el territorio provincial de los programas de financiación estatal.

la regulación de la materia, al referirse a una submateria –competencias locales– en la que las comunidades autónomas disponen de amplios márgenes de desarrollo y en la que, en todo caso, concurren regulaciones sectoriales. En consecuencia, la imprecisión de la norma impugnada sobre el alcance de las facultades de coordinación de la diputación provincial debe completarse con la legislación autonómica sobre régimen local o con las regulaciones sectoriales, que habrán de predeterminar suficientemente aquellas facultades, ajustándose a las prescripciones básicas (que obligan a tomar en consideración el coste efectivo) y a la Constitución (que obliga a asegurar que la capacidad decisoria municipal sea tendencialmente correlativa al nivel de interés municipal involucrado). En conclusión, la interpretación conforme a la Constitución, que es llevada al fallo de la sentencia, conlleva que la aplicación del precepto cuestionado requiere de complementos normativos que deben asegurar la participación de los municipios.

La financiación del plan se realiza con los medios propios de la diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la comunidad autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. El Estado y la comunidad autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo, y tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios. Corresponde además a las comunidades autónomas asegurar en su territorio la coordinación de los diferentes planes provinciales de acuerdo con el artículo 59 LBRL[30].

Además del plan de cooperación, las diputaciones provinciales y entidades equivalentes otorgan subvenciones con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales, que se instrumentan a través de planes especiales y otros instrumentos específicos. Esta previsión del artículo 36.2.b) LBRL tiene como finalidad también asegurar el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal, y la mayor eficacia y economía en la prestación de estos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.

En definitiva, los fines y competencias que la LBRL atribuye a las diputaciones provinciales permiten reconocerles una posición institucional especialmente relevante para corregir los desequilibrios territoriales y sociales de la provincia, y, con ello, luchar contra la despoblación y los problemas del mundo rural, con una experiencia acreditada en la identificación de las obras

30. No obstante, la participación de las comunidades autónomas en los planes provinciales, tanto para financiarlos como para coordinarlos, es un reflejo más de las complejas relaciones con las diputaciones provinciales, como puso de manifiesto hace ya tiempo Carballeira Rivera (1992: 646 y 662).

y servicios a realizar para mejorar la calidad de vida de la población de los municipios rurales y gestionar las ayudas para ello[31].

3.5.2 La cooperación económica del Estado a los planes provinciales y otras líneas de ayuda

La cooperación económica del Estado con las entidades locales se ha orientado siempre a corregir equilibrios territoriales y a facilitar el acceso de toda la población a unas infraestructuras y servicios básicos. Con esta finalidad, el plan de cooperación a las obras y servicios municipales ha sido y es un instrumento fundamental para luchar contra los desequilibrios territoriales en las provincias y permitir que todos los municipios puedan prestar los servicios municipales obligatorios. A través de este plan se ha canalizado la cooperación económica del Estado con las entidades locales, que se regula actualmente en el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio. El instrumento objetivo básico de análisis y valoración de las necesidades de dotaciones locales a efectos de la cooperación económica local del Estado es la encuesta de infraestructura y equipamientos locales, que tiene como finalidad conocer la situación de las infraestructuras y equipamientos de competencia municipal, formando un inventario de ámbito nacional, de carácter censal, con información precisa y sistematizada de los municipios con población inferior a 50 000 habitantes.

Inicialmente la cooperación económica estatal que reguló el Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo, contemplaba tres líneas de financiación: la general, relativa al plan provincial de obras y servicios; la especial, en comarcas o zonas con mayor déficit de infraestructuras y equipamientos locales; y la sectorial, para corregir la implantación o prestación selectiva de determinados servicios y obras de competencia local que contribuyeran a una más equilibrada calidad de vida intermunicipal en las provincias e islas. Estos últimos se suprimieron por el Real Decreto 1328/1997, de 2 de agosto, al entender, por un lado, que se habían corregido la mayor parte

31. En esta línea, Colás Tenas (2021) subraya que las diputaciones provinciales son un vehículo extraordinario para garantizar que los recursos llegan a ese municipalismo que tanto los necesita, y constituyen la herramienta eficaz para articular los territorios; son la mejor vía para canalizar proyectos que se puedan traducir en oportunidades para los territorios, y que sean garantes directos del desarrollo de medidas orientadas a la fijación de población y a la lucha frente al reto demográfico. También Santiago Iglesias (2020: 408) sostiene que no existe obstáculo legal para que la provincia desempeñe un papel esencial en el acceso a servicios e infraestructuras en municipios, aunque manifiesta sus dudas de que sea el nivel territorial idóneo para diseñar las medidas de lucha contra la despoblación.

de los desequilibrios intermunicipales que pudieran justificar nuevos programas de acción especial; y, por otra parte, por la experiencia negativa de mantener en los presupuestos generales dotaciones específicas para cada programa, al dotar de rigidez al sistema. El Real Decreto 835/2003 amplía de nuevo las líneas de financiación del programa de cooperación económica del Estado, aunque mantiene la realizada a través del plan provincial, que ha permitido corregir la mayor parte de los desequilibrios intermunicipales en materia de infraestructuras y equipamientos, así como dotar a los diferentes núcleos de población de la práctica totalidad de los servicios locales mínimos y obligatorios del artículo 26 LBRL, según la información contenida en la encuesta de infraestructura y equipamientos locales.

En la actualidad, la cooperación económica estatal con las entidades locales, regulada en el Real Decreto 835/2003 y la Orden APU/293/2006, de 31 de enero, está teóricamente estructurada en cuatro líneas de actuación:

a) Aportaciones a los planes provinciales e insulares de cooperación con las obras y servicios municipales, que incluyen las ayudas a los proyectos de obra de mejora y conservación de la red viaria de titularidad de las diputaciones provinciales. La subvención estatal a las inversiones de los planes provinciales e insulares podrá alcanzar hasta el 50 % del importe presupuestado en el plan para las obras y servicios municipales obligatorios del artículo 26 LBRL; el 40 % del importe de otras obras y servicios de competencia municipal; y hasta el 50 % del importe para las obras de mejora y conservación de la red viaria de titularidad de las diputaciones provinciales; y, para obtener la subvención, se exige que los municipios contribuyan a la financiación con una aportación de al menos el 5 % de los correspondientes proyectos, y que la cuantía de la inversión anual de las obras incluidas en los planes no sea inferior a 30 000 euros (arts. 6 y 7 RD 835/2003).

b) Aportaciones a las intervenciones comunitarias aprobadas por la Comisión de la Unión Europea cofinanciadas por el programa de cooperación económica local, elaborado con la participación de los municipios, aprobando los planes de inversión que vayan a ser objeto de cofinanciación por la Unión Europea y por el Ministerio de Administraciones Públicas, así como un plan complementario para la aplicación de los remanentes que se pudieran originar (art. 19 RD 835/2003). Los planes se someterán a los requisitos establecidos en las respectivas intervenciones comunitarias, sin perjuicio de que las obras y servicios financiados se apoyen en los planes provinciales e insulares de cooperación[32].

32. A estos efectos, el apartado decimosexto de la Orden APU/293/2006, de 31 de enero, precisa que, en la memoria de los planes, se hará referencia a la correspondencia con un

c) Aportaciones a los proyectos de modernización administrativa local que cofinancian la ejecución de proyectos de modernización a través de la utilización de tecnologías de la información con tres finalidades: mejorar los servicios de gestión y atención dirigidos al ciudadano; simplificar los procedimientos y su integración con los de responsabilidad estatal y autonómica; e, instrumentalmente, la mejora de las infraestructuras tecnológicas y de comunicaciones precisas para el cumplimiento de las finalidades señaladas en los párrafos anteriores (art. 20 RD 835/2003). Podrán ser beneficiarios de estos proyectos los municipios con población superior a 5000 habitantes; y los de población inferior, siempre que el proyecto objeto de subvención afecte a un conjunto de municipios que superen los 5000 habitantes; así como las diputaciones provinciales y entidades equivalentes para proyectos propios o que afecten a un conjunto de municipios que superen los 5000 habitantes (art. 3 RD 835/2003).

d) Aportaciones a los proyectos de inversiones con participación de la sociedad civil para la mejora de los servicios locales con una efectiva participación de los ciudadanos en la gestión.

La subvención estatal en estas dos últimas líneas podrá alcanzar hasta el 50 % del importe del proyecto, y se exige que las entidades locales titulares del proyecto participen con una aportación que no podrá ser inferior al 15 % del importe de la inversión (arts. 21 y 34 RD 835/2003).

Los presupuestos generales del Estado consignan el crédito destinado al programa de cooperación económica local en la sección correspondiente del Ministerio de Administraciones Públicas, pero no incluyen datos que permitan diferenciar los destinados a cada una de las líneas de financiación, y ni siquiera es fácil apreciar a qué se destina la partida presupuestaria de este programa[33]. En consecuencia, no es sencillo concretar la virtualidad de las di-

enfoque estratégico integrado y el modo en que se ha alcanzado en la selección de proyectos financiados con fondos comunitarios, así como a su adecuación con los principios establecidos en la correspondiente intervención comunitaria.

33. Inicialmente la Orden APU/1070/2005, de 15 de abril, estableció las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la cofinanciación de proyectos de las corporaciones locales con participación de la sociedad civil, convocatoria para el ejercicio 2005, que después se incluyeron en la Orden APU/293/2006, de 31 de enero, que desarrolla el RD 835/2003. La indicada Orden también aludía a "una dotación económica 'Para proyectos de modernización administrativa local'", en los Presupuestos Generales para el año 2006. No obstante, la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, que los aprueba, incluye una partida para cooperación económica local de 168 149,82 (en miles de euros) para el programa, sin diferenciar entre las diferentes líneas de financiación contempladas en el RD 835/2003. Tampoco lo hacen las leyes de presupuestos posteriores, que presentan partidas muy variadas en el Programa 942A, *Cooperación económica local del Estado*, desde los indicados 186 160,06, a los 8818,43 para 2015 y los 35 398,48 para 2021. Además, la información disponible en la página web del Ministerio (https://www. mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/local/coop_econom_local_estado_fondos_ europeos/CEL_y_otras-ayudas.html) no está actualizada: la última distribución territorial de las aportaciones estatales al plan

ferentes aportaciones que integran el programa de cooperación económica del Estado a las obras y servicios de competencia municipal a través de los planes provinciales de cooperación que aprueban las diputaciones provinciales, que es lo que ahora nos interesa.

4
Las diputaciones provinciales en la acción estatal contra la despoblación, y su financiación

4.1
La Ley 45/2007, de 13 diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural

La Ley 45/2007 tiene por objeto "regular y establecer medidas para favorecer el desarrollo sostenible del medio rural en tanto que suponen condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de determinados derechos constitucionales y en cuanto que tienen el carácter de bases de la ordenación general de la actividad económica en dicho medio", y establece para todo el Estado las pautas generales de las políticas de desarrollo rural. La estrecha relación de esta Ley con la lucha contra la despoblación se refleja en uno de los tres objetivos generales: "mantener y mejorar el nivel de población del medio rural y elevar el grado de bienestar de sus ciudadanos, asegurando unos servicios públicos básicos adecuados y suficientes que garanticen la igualdad de oportunidades y la no discriminación, especialmente de las personas más vulnerables o en riesgo de exclusión" –art. 2.1.b)-. Y las políticas de desarrollo rural sostenible de las administraciones públicas que se deriven de esta Ley deberán orientarse, entre otros objetivos, a dotar al medio rural, y en particular a sus núcleos de población, de las infraestructuras y los equipamientos públicos básicos necesarios, en especial en materia de transportes, energía, agua y telecomunicaciones –art. 2.2.b)-; a potenciar la prestación de unos servicios públicos básicos de calidad, adecuados a las características específicas del medio rural, en particular en los ámbitos de

provincial es de 2010; y de 2009 son las últimas subvenciones referenciadas en proyectos de modernización administrativa local y en proyectos con participación de la sociedad civil. En todo caso debe notarse que este trabajo se centra en el papel de las diputaciones provinciales y, por tanto, no tiene en cuenta otras formas de financiación de obras y servicios locales que puedan obtener directamente los municipios. Recordemos ahora el Fondo Estatal de Inversión Local, creado por el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, que, en lo que a las diputaciones provinciales se refiere, se limitaba a recordar su competencia para cooperar con los municipios en la preparación y gestión de las solicitudes de financiación de las obras.

la educación, la sanidad y la seguridad ciudadana –art. 2.2.c)-; o a tomar en consideración las necesidades particulares de los ciudadanos del medio rural en las políticas sociales, garantizando que los servicios en el medio rural sean accesibles a las personas con discapacidad y a las personas mayores –art. 2.2 d) y h)-.

Las acciones previstas en la Ley 45/2007 son amplias y variadas, referidas a materias de competencia estatal y autonómica (agricultura, medio ambiente, empleo, infraestructuras, tecnologías de la información y comunicación, energías renovables, agua, seguridad ciudadana, educación, cultura, sanidad, protección social…), y algunas, sin duda, vinculadas con las competencias locales[34]. Sin embargo, no hay más referencia a las entidades locales que respecto de su participación, a través de la FEMP, en el Consejo para el Medio Rural, que es el órgano de coordinación y cooperación entre las administraciones públicas, para el desarrollo sostenible del medio rural (art. 29 Ley)[35]. De nuevo se prescinde de reconocer el protagonismo de las diputaciones provinciales, que, como sabemos, están institucionalmente destinadas a garantizar el acceso de los ciudadanos a unos servicios mínimos y esenciales, ayudando a los municipios competentes al respecto.

El instrumento para la planificación de la acción de la Administración del Estado es el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, que se elabora en coordinación con las comunidades autónomas, y concreta las actuaciones a realizar. Para el período 2010-2014, se aprobó por Real Decreto 752/2010, de 4 de junio. En esta línea, hay que tener en cuenta que el segundo pilar de la política agrícola común tiene precisamente por objeto el desarrollo rural. Con esta finalidad, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) ha intervenido en los Estados por medio de los programas nacionales de desarrollo local, concretamente en España el Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020[36]. Esta ha sido la

34. Como la implantación y ejecución de planes de gestión integral de recursos hídricos por zonas rurales o mancomunidades de municipios (art. 25); de servicios mancomunados o por zona rural de recogida selectiva de residuos y su gestión, y el apoyo a la dotación de los servicios públicos municipales de prestación obligatoria en los núcleos urbanos del medio rural, su mantenimiento y mejora, singularmente en las zonas rurales prioritarias, favoreciendo específicamente la prestación coordinada de servicios públicos entre municipios cercanos (art. 23); o la potenciación de programas de servicios sociales por las diversas entidades supramunicipales (art. 32), todos de la Ley 45/2007.

35. Esta participación es, además, mínima, pues según el RD 865/2008, de 23 de mayo, que lo regula, la FEMP designa a dos vocales frente a los representantes de la Administración estatal (el presidente y representantes de quince ministerios) y de las comunidades autónomas (uno por cada una de ellas).

36. El Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020, adoptado el 13 de agosto de 2020, está disponible en https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/programas-de-desarrollo-rural/programa-nacional/Informacion.aspx.

principal línea de financiación, aunque las previsiones al respecto de la Ley 45/2007 no han tenido continuidad ni un desarrollo real y efectivo[37]. Con la aprobación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, podría pensarse en una revitalización de esta política de desarrollo rural sostenible[38]. Sin embargo, las medidas gubernamentales más recientes no confirman esta idea, como seguidamente se comprueba.

Esta política comunitaria se regula en los reglamentos (UE) 1305/2013 y 1303/2013, ambos de 17 de diciembre, relativos a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y a disposiciones comunes a diversos fondos europeos, respectivamente. Ante los problemas de la pandemia de COVID-19, el Reglamento (UE) 2020/2220, de 23 de diciembre, adopta las medidas para prorrogar su aplicación para 2021-2022. Sobre la Ley 45/2007, la política agrícola común y el desarrollo rural, véase Domínguez Álvarez (2021a: 83).

37. El artículo 18 de la Ley 45/2007 dispone que el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de cada año incluirá, previo informe de la comunidad autónoma correspondiente, la declaración de interés general de las obras de infraestructura en materia de transporte, energía, agua, tratamiento de residuos y telecomunicaciones necesarias para un desarrollo rural sostenible; y también las partidas necesarias para la cofinanciación con las demás administraciones públicas y con fondos europeos. Inicialmente las leyes de presupuestos declaraban el interés general de concretas obras de mejora de infraestructuras rurales, e incluían las partidas presupuestarias destinadas al desarrollo del medio rural (414B) y al Programa de Desarrollo Rural Sostenible (414C), esta última en el periodo 2010-2014. Sin embargo, las leyes más recientes o no incluyen referencia alguna a las infraestructuras rurales, o puntualizan que la realización de estas actuaciones queda supeditada a la existencia de las disponibilidades presupuestarias necesarias en el departamento ministerial competente (disposición adicional centésima trigésima primera de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018). Sí relaciona obras de infraestructuras rurales, consistentes en la realización de caminos naturales, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (disposición adicional centésima cuadragésima séptima). La partida presupuestaria 414B, "desarrollo del medio rural", oscila entre los 1 475 584,97 euros para 2014, y 1 489 224,24 para 2021, aunque esta última Ley de Presupuestos incluye otras partidas derivadas del plan de resiliencia.

38. El objetivo 11 de la Agenda 2030, *lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*, incluye sin duda las políticas de desarrollo rural y la lucha contra la despoblación en los municipios rurales y pequeños. Como señala Esteve Pardo (2021b: 20), frente a la idea de ciudad, de fácil identificación en cualquier área del planeta, la referencia a los asentamientos humanos es deliberadamente ambigua para incluir realidades muy diferentes, como los asentamientos tribales, los campamentos nómadas, y similares, como serían nuestros núcleos de población, que no son siempre un municipio. En esta línea, el plan de medidas de 2021 se refiere al impulso de la Agenda 2030 a nivel local, alineando los objetivos del reto demográfico con los objetivos de desarrollo sostenible, mediante la elaboración de una guía de localización de la Agenda 2030 para municipios de pequeño tamaño y con problemas de despoblación, y el trabajo al respecto llevado a cabo por la FEMP.

4.2
El plan de medidas ante el reto demográfico, el plan de recuperación de 2021 y los fondos europeos

Tampoco hay específicas previsiones respecto del papel que corresponde a las diputaciones provinciales en los documentos estatales aprobados recientemente para potenciar la lucha contra la despoblación, salvo genéricas referencias a la colaboración de las entidades locales con el Estado y las comunidades autónomas. Y, lo que es más sorprendente, estos documentos tampoco tienen en cuenta que existe una ley en vigor como es la Ley 45/2007, que precisamente tiene como finalidad fomentar un desarrollo rural sostenible. De nuevo, se muestra un criterio radicalmente diferente del de la FEMP, que defiende recuperar de forma efectiva la Ley de desarrollo rural sostenible, por su impacto en las políticas de apoyo al medio rural, y los planes de zona de la misma.

Sin perjuicio de lo anterior, es obvio que para fomentar el desarrollo rural y combatir la despoblación, tanto en aplicación de la Ley 47/2007 como del plan frente al reto demográfico de 2021, es imprescindible contar con la financiación adecuada[39]. En la actualidad, la financiación europea para hacer frente a la crisis sin precedentes que ha ocasionado la COVID-19 ofrece una oportunidad inmejorable al respecto, sin menospreciar la desarrollada a través de otros fondos europeos[40]. La Comisión Europea acordó, el 21 de julio de

39. De las ayudas y subvenciones para luchar contra la despoblación se ha ocupado Calatayud Prats en este mismo número de QDL.

40. En relación con la cohesión territorial europea, son imprescindibles el Fondo de Cohesión (FC) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), en la actualidad regulados en el Reglamento (UE) 2021/1058, de 24 de junio (DOUE L 231/60, de 30 de junio de 2021), que ahora presta atención al reto demográfico, valorando no solo la densidad de población, sino también su disminución y en general los problemas demográficos. Con esta intención, el considerando 45 precisa que el FEDER debe abordar los problemas de las zonas desfavorecidas, especialmente de las zonas rurales y las que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, tales como el declive demográfico, en el acceso a los servicios básicos, en particular los servicios digitales, incrementando el atractivo para la inversión, por ejemplo, mediante las inversiones de negocios y la conectividad a grandes mercados; y prestar atención a retos de desarrollo específicos que experimentan algunas regiones insulares, fronterizas o de montaña, y a las zonas nivel NUTS 3 y de unidades administrativas locales que tengan una densidad de población muy baja, en concreto inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, o zonas que hayan sufrido un descenso medio de la población de al menos el 1 % durante el período 2007-2017. Recordemos ahora que, de acuerdo con el Reglamento (CE) 1059/2003, de 26 de mayo, en España las NUTS 3 son las provincias, y las unidades administrativas locales los municipios. Por otra parte, el Parlamento Europeo ha destacado el papel de las entidades locales, que son las administraciones más próximas a los ciudadanos, en la consecución de los objetivos de la política de cohesión territorial de la Unión. Puede verse al respecto la Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de febrero de 2016, sobre el cometido de las entidades locales y regionales en la gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) (2015/3013(RSP)), P8_TA-PROV(2016)0050.

2020, un mecanismo excepcional para la recuperación económica conocido como "Próxima Generación UE" (*Next Generation EU*). En su desarrollo, el Reglamento 2020/2094, de 14 de diciembre[41], establece el instrumento de recuperación de la Unión Europea tras la crisis de la COVID-19, que se financia con un importe de hasta 750 000 millones de euros asignados y que, en lo que ahora interesa, prevé hasta 7500 millones para el desarrollo de zonas rurales. Por su parte, el Reglamento 2021/241, de 12 de febrero[42], establece el mecanismo de recuperación y resiliencia, que se articula sobre los planes que deben elaborar los Estados. Los ámbitos de actuación se estructuran en seis pilares: a) transición ecológica; b) transformación digital; c) crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pymes sólidas; d) cohesión social y territorial; e) salud y resiliencia económica, social e institucional, con objeto, entre otros, de aumentar la preparación y capacidad de reacción ante las crisis; y f) políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades.

En línea con lo anterior, el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, establece las pautas para la elaboración del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia[43]. El Plan español, aprobado por la Comisión Europea el 16 de junio de 2021, contempla cuatro ejes transversales: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género, que se desarrollan a través de diez políticas que, a su vez, integran 30 líneas de acción[44]. Aunque la FEMP ha reclamado el reconocimiento de la

41. DOUE, L 433 I, de 22 de diciembre de 2020.
42. DOUE L 57/17, de 18 de febrero de 2021.
43. El Real Decreto-ley 36/2020 es complejo en su redacción y en su contenido, tanto sustantivo como organizativo, que además modifica diversas leyes. Por eso, pronto suscitó las críticas doctrinales, por ejemplo, de Fernández Farreres (2021) o Laguna de Paz (2021). En relación con la dimensión organizativa y de recursos humanos del Real Decreto-ley, puede verse Jiménez Asensio (2021b).
44. Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE núm. 103, de 30 de abril de 2021). Los cuatro ejes de trabajo se desarrollan a través de diez políticas palanca:
    1) Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura.
    2) Infraestructuras y ecosistemas resilientes.
    3) Transición energética justa e inclusiva.
    4) Una administración para el siglo XXI.
    5) Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora.
    6) Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud.
    7) Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades.

posición institucional de las entidades locales en general y de las diputaciones provinciales en particular, lo cierto es que no tienen especial protagonismo[45]. Se presupone una gestión centralizada, que ignora completamente a las diputaciones provinciales, a pesar del papel que la legislación de régimen local les reconoce y de la finalidad confesada de incidir directamente en la cohesión territorial y, en consecuencia, en los municipios rurales y sus problemas.

---

8) Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo.
9) Impulso de la industria de la cultura y del deporte.
10) Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.

Estas diez políticas integran a su vez 30 componentes o líneas de acción, que son: 1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos; 2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana; 3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero; 4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad; 5. Preservación del espacio litoral y de los recursos hídricos; 6. Movilidad sostenible, segura y conectada; 7. Despliegue e integración de energías renovables; 8. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento; 9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y de su integración sectorial; 10. Estrategia de transición justa; 11. Modernización de las administraciones públicas; 12. Política industrial de España 2030; 13. Impulso a la pyme; 14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico; 15. Conectividad digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G; 16. Estrategia nacional de inteligencia artificial; 17. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación; 18. Renovación y ampliación de las capacidades del sistema nacional de salud; 19. Plan nacional de competencias digitales; 20. Plan estratégico de impulso de la formación profesional; 21. Modernización y digitalización del sistema educativo; 22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión; 23. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo; 24. Revalorización de la industria cultural; 25. España hub audiovisual de Europa; 26. Plan de fomento del sector del deporte; 27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal; 28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI; 29. Mejora de la eficacia del gasto público; 30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo. Más información al respecto en: https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/areas-prioritarias/Paginas/PlanRecuperacion.aspx; y en https://planderecuperacion. gob.es/.

De una primera lectura de estas políticas y de los diferentes componentes surgen numerosas dudas por las reiteraciones o la escasa definición del contenido, como sucede por ejemplo con la movilidad sostenible, la digitalización o qué se entiende en 2021 por modernización de la Administración pública.

45. La Junta de Gobierno de la FEMP, en su reunión del martes 23 de febrero de 2021, aprueba una declaración relativa a la participación de las entidades locales en los fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en la que defiende que los ayuntamientos, las diputaciones, los cabildos y los consejos insulares son clave en la transición ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social y territorial, y determinantes en agenda urbana y rural, infraestructuras y ecosistemas resilientes, transición energética, una nueva administración o el pacto por la ciencia y la innovación: "Todo pasa en lo local y todo pasa por lo local, las entidades locales vertebramos España, somos Estado, y exigimos que los fondos europeos se asignen a los Gobiernos locales de manera directa, sin pasar por las comunidades autónomas". En esta línea, en diciembre de 2020, la Diputación Provincial de Zamora impulsó la constitución de un grupo de trabajo a nivel nacional que aprueba unas recomendaciones en relación con el uso de los fondos europeos para combatir el reto demográfico, que, en lo esencial, defienden su capacidad para gestionar directamente los fondos europeos y reivindican la especial posición institucional de las diputaciones respecto del reto demográfico. Sobre esta declaración puede verse Pazos Vidal (2021: 76).

Como ha afirmado Colás Tenas, la cogobernanza prevista para la ejecución del plan no contempla a las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, ausencia que iría en contra de uno de los objetivos estratégicos que persigue: la cohesión social y territorial a la que, de manera permanente, contribuyen los Gobiernos provinciales[46]. No obstante, las bases reguladoras de algunas ayudas estatales en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia reconocen a las entidades locales como beneficiarias directas, aunque en otras solo son destinatarias últimas (junto a otros posibles beneficiarios como personas físicas, comunidades de propietarios, empresas…) de las gestionadas por las comunidades autónomas, aunque no parece posible aventurar un criterio que delimite unas y otras[47].

5
Una referencia necesaria a las recientes leyes autonómicas de lucha contra la despoblación

Recientemente las comunidades autónomas han aprobado dos leyes cuyo objetivo es precisamente el reto demográfico. Se trata de la Ley 5/2021, de 2 de febrero,

46. Colás Tenas (2021: 49). También cuestionan la escasa atención que se ha prestado a las entidades locales Esteve Pardo (2021a: 10, 2021b: 36 y ss.), Jiménez Asensio (2021a, 2021b) o Prieto Romero (2021). Como señala Jiménez Asensio (2021b), ni siquiera se ha incluido una norma habilitadora que hubiera facilitado que los Gobiernos locales adaptaran sus estructuras organizativas a las exigencias del Plan.

47. Ejemplo de lo primero es el RD 692/2021, de 3 de agosto, relativo a las ayudas para inversiones a proyectos singulares locales de energía limpia en municipios de reto demográfico, que otorga el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, pues podrán ser beneficiarias todas las entidades locales del art. 3 LBRL y cualquier otra local o supralocal distinta de las anteriores legalmente constituida y dotada de personalidad jurídica propia, las comunidades autónomas uniprovinciales y la foral de Navarra, así como sus entes instrumentales cuya función sea la gestión directa de los servicios públicos locales, siempre que dichos organismos o entidades no desarrollen actividad económica por la que ofrezcan bienes y/o servicios en el mercado (art. 6). O la Orden ICT/950/2021, de 10 de septiembre, para el apoyo de la actividad comercial en zonas rurales, que reconoce la condición de beneficiarios a los municipios de hasta 5000 habitantes; a las provincias e islas a través de las diputaciones provinciales y forales, los cabildos y consejos insulares, siempre que la media simple de la población de los municipios en los que se plantee la actuación o el proyecto no supere los 5000 habitantes, y a las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, en los que la media simple de la población de los municipios en los que se plantee la actuación o el proyecto no supere los 5000 habitantes. Ejemplo de lo segundo, el RD 477/2021, de 29 de junio, por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial; o el RD 691/2021, de 3 de agosto, por el que se regulan las subvenciones a otorgar a actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes, en ejecución del Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000).

de impulso demográfico de Galicia, y de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha. Son dos comunidades autónomas pluriprovinciales en las que, con carácter general, las diputaciones provinciales ocupan un relevante papel institucional. No sucede así en estas dos leyes, que no se refieren a las diputaciones ni a su misión de asistir a los municipios rurales, más allá de la colaboración general entre administraciones públicas. A tal finalidad, la Ley gallega crea la comisión para el impulso demográfico, con composición paritaria autonómica y local, y la castellano-manchega el consejo regional de desarrollo del medio rural y frente a la despoblación, que además incorpora a los actores sociales y económicos más representativos del ámbito rural.

No obstante lo anterior, la Ley castellano-manchega tiene un contenido más amplio y concreto que la gallega. Además de clasificar y delimitar las zonas rurales, de planificar las políticas de desarrollo del medio rural y lucha contra la despoblación en ámbitos materiales diversos en los que debe garantizarse el acceso a los servicios fundamentales, entre otras cuestiones, incluye un principio de general aplicación al medio rural para dotarlo de las infraestructuras, equipamientos públicos y servicios básicos necesarios para su desarrollo en condiciones de igualdad: las instalaciones o equipamientos de los servicios públicos básicos en cada zona rural se localizarán en núcleos de referencia de cada una de ellas, en atención a la cohesión funcional, y, en todo caso, se procurará que el tiempo de acceso desde cualquier núcleo hasta el de prestación del servicio básico no supere los 30 minutos (art. 27.2).

6
Reflexión final

De nuevo, hay que destacar la incongruencia de nuestra legislación en lo que a la posición institucional de las diputaciones provinciales se refiere. No hay que forzar la lectura de nuestra legislación estatal básica de régimen local para concluir que los fines y las competencias de las diputaciones provinciales están especialmente destinados a garantizar el acceso de los vecinos a los servicios e infraestructuras en los municipios rurales, adoptando medidas que contribuyan a su desarrollo y eviten la despoblación. Pero no solo es una conclusión de un texto legal -pues el día a día de nuestras diputaciones provinciales lo confirma- que ponen continuamente en marcha acciones de todo tipo para mejorar la calidad de vida de los vecinos, especialmente en los municipios más necesitados, con una acreditada experiencia en la gestión de las ayudas. Por ello, a mi juicio, son las administraciones públicas a las

que institucionalmente cabe reconocer un papel principal en la ejecución de diferentes medidas del llamado reto demográfico, dada su proximidad para identificar el problema y la solución, y su capacidad de gestión en estrecha colaboración con el concreto municipio afectado. Así además lo ha reivindicado la FEMP, que, entre las medidas institucionales propuestas para luchar contra la despoblación, reivindica el reforzamiento del papel de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, como entidades de referencia y liderazgo en las políticas de sostenimiento de municipios y de atención a la población rural, y aboga por intensificar la orientación de las políticas de las diputaciones hacia la corrección de desequilibrios demográficos en su ámbito territorial, mediante la garantía de los servicios públicos de competencia local y el fomento del desarrollo económico y social de carácter endógeno.

Otra cosa muy diferente es que las políticas de lucha contra la despoblación adoptadas por las administraciones estatal y autonómica lo tengan en cuenta; de nuevo, nos encontramos con la gran contradicción de nuestro modelo organizativo y el cuestionado posicionamiento de las diputaciones provinciales. Como hemos visto, el Estado no tuvo en cuenta esta posición institucional de las provincias en la Ley 45/2007. Tampoco lo hacen los documentos más recientes al respecto, como son los planes de medidas ante el reto demográfico y de recuperación, transformación y resiliencia, que ni siquiera se refieren a la Ley 45/2007 o a otros mecanismos vinculados con el desarrollo rural, como la encuesta de infraestructuras y equipamientos locales o el programa de cooperación local del Estado. Las comunidades autónomas no son más coherentes en este plano. La crisis sanitaria mundial ofrece una oportunidad inmejorable para ello, que se fundamenta en la creencia generalizada de que el ámbito rural es más sano y seguro que las insalubres e inseguras ciudades. Y las diputaciones provinciales deberían ser protagonistas por su particular conocimiento de los problemas del mundo rural, ayudando o supliendo la acción de los municipios, y colaborando con las administraciones estatal y autonómica para un mejor empleo de los fondos europeos para la recuperación. No obstante, la lectura del Real Decreto-ley 36/2020 y del plan español de recuperación no anima al optimismo.

7
Bibliografía

AA. VV. (2012). *Documento técnico. Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Barrero Rodríguez, C. (2015). La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 170, 21-52.

– (2019). De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución? *Documentación Administrativa. Nueva Época*, 6, 81-102.

Cantó López, M.ª T. (2019). *Los territorios rurales inteligentes: administración e integración social*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

Carballeira Rivera, M.ª T. (1992). El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 255-256, 643-666.

Carbonell Porras, E. (2013). Las diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 31, 7-22.

– (2016). Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional. *Anuario del Gobierno Local 2015/2016. Nuevas exigencias locales: servicios públicos, economía colaborativa, la provincia. La LRSAL tras las sentencias del Tribunal Constitucional*, 105-149; también en AA. VV. *Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico. Estudios en homenaje al profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor* (pp. 351-383). Madrid: Andavira / Fundación Democracia y Gobierno Local.

– (2019). La reforma local en España: algunas reflexiones cinco años después. En E. Carbonell Porras y G. Piperata (dirs.). *La reforma del gobierno local en España e Italia* (pp. 25-74). Nápoles: Editoriale Scientifica.

– (2021a). ¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, 15, 58-70.

– (2021b). El transporte de personas en el ámbito rural. En AA. VV. *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

Colás Tenas, J. (2021). Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 55, 37-51.

Cosculluela Montaner, L. (2017). El municipio español del siglo XXI: de nuevo sobre el mapa municipal. En AA. VV. *Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico. Estudios en homenaje al profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor* (pp. 235-247). Madrid: Andavira / Fundación Democracia y Gobierno Local.

Díez Sánchez, J. J. (coord.). (2013). *La planta del Gobierno local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Domínguez Álvarez, J. L. (2021a). La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la ruralidad: la disyuntiva entre devolver el alma a los pueblos o abandonar el territorio. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 53, 73-120.

– (2021b). *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

Esteve Pardo, J. (2021a). Presentación. En AA. VV. *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

– (2021b). Inclusividad y resiliencia como objetivos locales de la Agenda 2030 en el horizonte de la recuperación. En AA. VV. *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Fernández Farreres, G. (2021). Desterrar la palabrería. *ABC*, 1-2-2021.

Fernando Pablo, M. M. y Domínguez Álvarez, J. L. (dirs.). (2020). *Rural renaissance: Derecho y medio rural*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

García-Moreno Rodríguez, F. (dir.). (2019). *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

Goerlich, F. J., Reig, E. y Cantarino, I. (2016). Construcción de una tipología rural/urbana para los municipios españoles. *Investigaciones Regionales/Journal of Regional Research*, 35, 151-173.

González Bustos, M.ª Á. (2020). *Mujer y desarrollo sostenible en el medio rura*l. Barcelona: Atelier.

Jiménez Asensio, R. (2021a). Papel de los Gobiernos locales en los planes de recuperación y resiliencia. *La Mirada Institucional* [blog], 20-1-2021. Disponible en: https://rafaeljimenezasensio.com/2021/01/20/.

– (2021b). Organización administrativa y gestión por proyectos (El caso de las unidades administrativas temporales y estructuras similares de gestión de proyectos financiados con fondos europeos). *La Administración al Día*, 3-9-2021.

Koninckx Frasquet, A. y Alonso Mas, M.ª J. (2014). Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales. En M. J. Domingo Zaballos (coord.). *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

Laguna de Paz, J. C. (2021). Los fondos europeos nos pueden dejar helados. *El Mundo*, 25-2-2021.

Marquina Fuentes, J. (2019). Las políticas de fomento de las administraciones públicas ante la despoblación y el reto demográfico. Especial referencia a la Administración local. *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, 57, 379-388.

Míguez Macho, L. y Sanz Larruga, J. (2021). *Derecho y dinamización e innovación rural* (en prensa). Valencia: Tirant lo Blanch.

Mozos Touya, I. de los (2000). Obligaciones especiales de servicio público en el transporte rural. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 282, 119-158.

Pazos Vidal, S. (2021). El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las administraciones locales. *Anuario de Derecho Municipal 2020*, 50-89.

Prieto Romero, C. (2021). Las medidas urgentes de modernización de la Administración para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su aplicación a las entidades locales. *Anuario del Gobierno Local 2020*, 499-535.

Rebollo Puig, M. (coord.). (2019). *Derecho Administrativo, I. Conceptos fundamentales, fuentes y organización* (4.ª edición). Madrid: Tecnos.

Santiago Iglesias, D. (2020). El papel de la provincia en España en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas. *Istituzioni del Federalismo*, 2, 395-418.

– (dir.). (2021). *Instrumentos Jurídicos para la lucha contra la despoblación* (en prensa). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.