

# ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

*Rivista di studi giuridici e politici*

2

2020 · ANNO XLI  
aprile/giugno

---

CONTRASTO ALLO SPOPOLAMENTO  
E RUOLO DELLE ISTITUZIONI.  
MODELLI A CONFRONTO

---

# ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

*Rivista di studi giuridici e politici*

2

2020 · ANNO XLI  
aprile/giugno

---

---

CONTRASTO ALLO SPOPOLAMENTO  
E RUOLO DELLE ISTITUZIONI.  
MODELLI A CONFRONTO

---

---

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini  
COMITATO SCIENTIFICO  
Gianluca Gardini (Direttore)  
Marcos Almeida Cerreda  
Brunetta Baldi  
Francesco Bilancia  
Stefano Civitaresse Matteucci  
Justin Orlando Frosini  
Alfredo Galán Galán  
Giancarlo Gasperoni  
Tommaso Francesco Giupponi  
Peter Leyland  
Marco Magri  
Andrea Morrone  
Alessandra Pioggia  
Giuseppe Piperata  
Claudia Tubertini  
Josephine van Zeben

COMITATO DI REDAZIONE

Marina Caporale  
Marzia De Donno  
Edoardo Nicola Fragale  
Giulia Massari  
Roberto Medda  
Anna Margherita Russo



*Condizioni di abbonamento 2020*  
*La quota di abbonamento alla Rivista rimane bloccata al 2019 per tutto il 2020 ed è di € 136,00 da versare sul c.c. postale n. 31666589 intestato a Maggioli s.p.a. – Periodici, Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN).*

*La Rivista è disponibile nelle migliori librerie. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00.*

*Il prezzo per ciascun fascicolo arretrato è di € 39,00.*

*I prezzi suindicati si intendono Iva inclusa.*

*L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno.*

*La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.*

REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna  
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna  
Tel. 051 5275475 – 051 5277658  
E-mail: [istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it](mailto:istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it)  
Sito web: [http://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/federalismo](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo)

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron  
Gabinetto Presidente della Giunta regionale  
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna  
[francesca.paron@regione.emilia-romagna.it](mailto:francesca.paron@regione.emilia-romagna.it)  
EDITORE

Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.  
via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN)  
tel. 0541.628111 – fax 0541.624887

Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628242

Sito web: [www.periodicimaggioli.it](http://www.periodicimaggioli.it)

E-mail: [abbonamenti@maggioli.it](mailto:abbonamenti@maggioli.it)

Azienda con sistema di gestione qualità certificato ISO 9001:2015

Tutti i diritti riservati – È vietata la riproduzione, anche parziale,

del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA

Stabilimento Maggioli s.p.a. – Santarcangelo di Romagna (RN)  
Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione  
Pubblicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980, n.4824  
Direttore responsabile: Stefano Aurighi



# INDICE

## EDITORIALE

- 289 Il contrasto allo spopolamento: criteri di pianificazione e misure giuridiche  
*Marcos Almeida Cerredá*

## SAGGI E ARTICOLI

- 297 Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana  
*Marzia De Donno, Claudia Tubertini*
- 323 Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della *governance* territoriale, tra specialità urbana e aree interne  
*Enrico Carloni*
- 347 L'urbanistica e lo spopolamento in Italia  
*Giovanni Maria Caruso, Guido Befani*
- 365 Multifunzionalità dell'agricoltura per la rigenerazione delle aree rurali a rischio di desertificazione demografica, economica e socio-culturale  
*Alice De Nuccio, Massimo Monteduro*
- 395 El papel de la provincia en España en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas  
*Diana Santiago Iglesias*
- 419 Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España  
*Luis Miguez Macho*
- 441 Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano  
*Silvia Díez Sastre*

- 461      Servicios sociales y tercera edad en las áreas despobladas  
*Andrea Garrido Juncal*
- 475      Las políticas de vivienda. Apuntes desde la perspectiva de la  
despoblación rural  
*María Antonia Arias Martínez*
- 495      Despoblación, ayudas de Estado e impuestos directos sobre  
la actividad empresarial  
*Ignacio Calatayud Prats*
- 517      Lo spopolamento dell'entroterra portoghese e l'utilizzo de-  
gli appalti pubblici come strategia di contrasto delle asim-  
metrie tra l'entroterra e la costa  
*Pedro Costa Gonçalves, Mariana Tralbão*
- 537      Territori rurali intelligenti e spopolamento  
*Jean-Bernard Auby*
- 547      Table of contents and abstracts
- 553      Notizie sugli autori

## El papel de la provincia en España en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas\*

*Diana Santiago Iglesias*

*L'isolamento e le difficoltà nell'accessibilità, insieme alla carenza dei servizi, hanno dimostrato di avere un effetto direttamente proporzionale al tasso di abbandono delle aree rurali spagnole. In tale contesto, il presente lavoro ha l'obiettivo di analizzare il ruolo della Provincia nella garanzia dell'accesso ai servizi e alle infrastrutture da parte degli abitanti delle aree rurali spopolate e l'utilità, a tal fine, dei piani provinciali di servizi e opere.*

### 1. Algunos datos sobre el fenómeno de la despoblación rural en España

#### 1.1. La despoblación en cifras

En los últimos cincuenta años<sup>1</sup>, tras el Plan de Estabilización de 1959<sup>2</sup>, se han podido identificar dos importantes fenómenos demográficos tal

---

\* Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación: Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural. Ref.: RTI2018-099804-A-100. Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, AEI, Gobierno de España.

Abreviaturas utilizadas: CcAA = Comunidades Autónomas; DGENRD = Directrices Generales para la elaboración de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico; FEMP = Federación Española de Municipios y Provincias; INE= Instituto Nacional de Estadística; LALGA = Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia; LBRL = Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local; LDSMR = Ley 45/2007, de desarrollo sostenible del medio rural; LRSAL = Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; PAC = Política Agrícola Común; TRILHL = Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; TRRL = Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

(1) No obstante, esta tendencia ya podía apreciarse, aunque en menor medida, con anterioridad, sobre todo, desde mediados del siglo XIX, como consecuencia del inicio de proceso de industrialización en España. Vid. V. PINILLA, L.A. SÁEZ, *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*, en *Revista AGER (CEDDAR)*, 1, 2017.

(2) Vid. el Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio, de ordenación económica.

y como han apuntado MORALES MATOS y MÉNDEZ GARCÍA: de un lado, el éxodo rural, inicialmente, inducido por el Estado y, de otro lado, el basculamiento centro-periferia de la población urbana, es decir, el traslado hacia las zonas costeras y hacia las áreas metropolitanas perimetrales (excepto en el caso de Madrid, Zaragoza y Valladolid) o las turísticas debido, entre otros motivos, a la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, pasándose en el curso de pocos años de una clara separación urbano-rural a un espacio desorganizado, fragmentado y difuso en el que la zona de expansión de las áreas metropolitanas ha ido aumentando, quedando, a su vez, marginadas sus terceras y cuartas coronas aureolares<sup>3</sup>.

El abandono del medio rural ha sido constante desde entonces. Durante la última década, la mayoría de las provincias y Comunidades Autónomas uniprovinciales han perdido población, siendo especialmente intensa dicha pérdida, por efecto de la crisis económica, en los municipios rurales así como en muchos de los núcleos poblacionales pequeños y medianos<sup>4</sup>.

De acuerdo con el *Informe Población y Despoblación en España* elaborado por la FEMP, a partir del estudio de los datos de población por municipios certificados por el INE y publicados en diciembre de 2016, entre las provincias que más habían acusado la pérdida de habitantes se encontraban: Zamora (-1,57%), Ávila (-1,24%), Orense (-1,22%), Ciudad Real (-1,11%), León (-1,10%), Teruel (-1,06%), Segovia (-1,05%), Soria (-0,99%) y Salamanca (-0,97%). Asimismo, algunas provincias como Teruel, Cuenca o Soria acumulan décadas de declive demográfico situándose entre las provincias más despobladas de España y con mayor número de municipios en riesgo de extinción.

---

(3) Vid. G. MORALES MATOS, B. MÉNDEZ GARCÍA, *Despoblación rural, comarcas y áreas metropolitanas en España*, en L. PAREJO ALFONSO (dir.), *El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017, p. 106.

(4) Vid. las *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico* (DGENRD), Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico, 2019. Asimismo, resulta llamativo el déficit de mujeres en dichas zonas rurales y el envejecimiento de las que permanecen en ellas: vid. el informe *Despoblación, reto demográfico e igualdad*, Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico, publicado el 10 de mayo de 2019, <https://transparencia.gob.es> (24/03/2020).

A pesar de que los municipios rurales que pierden población se distribuyen por toda la geografía nacional, la sangría demográfica, siguiendo la línea anteriormente señalada, es más acusada en los municipios situados fuera de las grandes urbes y de las grandes áreas metropolitanas o su territorio inmediato de influencia, concentrándose, sobre todo, en la zona oeste del país, y en las zonas montañosas de la meseta norte, el Sistema Ibérico y los Pirineos. Por el contrario, las zonas del levante y sur peninsular y las provincias contiguas a Madrid, muestran una tendencia menos regresiva de la población rural<sup>5</sup>.

Entre 2015 y 2016 se ha agravado el desequilibrio demográfico-territorial en España: el 61% de los municipios españoles concentraban entonces a tan solo el 3,15% de los habitantes del país; de los 8.125 municipios, 4.995 tenían censos que no pasaban de los mil empadronados y, entre todos ellos, sumaban apenas millón y medio de vecinos. Además, se trata de localidades con censos demográficos altamente envejecidos. La situación es especialmente preocupante en provincias como Soria, Teruel, Zamora, Ávila o Burgos, en las que en 2016 más del 90% de todos sus municipios tenían menos de 1.000 habitantes<sup>6</sup>.

La situación no ha mejorado en la actualidad. Según los datos disponibles a 1 de enero de 2019, de las 50 provincias españolas tan sólo once han experimentado una variación relativa de población igual o superior al 1%: Albacete, Alicante, Almería, Islas Baleares, Girona, Guadalajara, Madrid, Málaga, Murcia, Navarra y Las Palmas. Si el análisis se realiza por Comunidades Autónomas, en la misma fecha, han arrojado números negativos Asturias, Castilla y León, Extremadura, Galicia y la ciudad autónoma de Ceuta<sup>7</sup>.

---

(5) Vid. *Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014)*, Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.

(6) Vid. *Informe Población y Despoblación en España 2016*, FEMP, 2017, pp. 4-7.

(7) Vid. las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2019 resumidas por provincias (INE). Asimismo, vid. S.A. BELLO PAREDES, *Castilla y León vacía (vacuada): esperando a Ulises*, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 13, 2020, p. 110 ss.

### 1.2. *Tipología de los espacios rurales en España*

Las actuaciones de los poderes públicos sobre el rural español se han diseñado, fundamentalmente, a partir de las políticas europeas de desarrollo rural, agricultura e infraestructuras (PAC, FEDER, etc.)<sup>8</sup>. Ante su escaso éxito, se pensó en una nueva estrategia en la que se tuviese en cuenta la gran disparidad existente entre los distintos territorios rurales. En el marco de esta nueva línea de actuación se aprobó la Ley 45/2007, de desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR), que establecía la obligación de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo la delimitación y calificación de las zonas rurales como paso previo imprescindible a la aplicación del denominado *Programa de Desarrollo Rural Sostenible*<sup>9</sup>, dando prioridad a aquellas áreas que padecían un grado mayor de atraso relativo<sup>10</sup>. En el art. 10 LDSMR se realizaba una primera clasificación del rural, distinguiendo, a escala comarcal o subprovincial, tres tipos de zonas: zonas rurales a revitalizar – 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 –; zonas intermedias – aquellas 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 zonas periurbanas – aquellas de población creciente, 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 –.

Sin embargo, dicha norma básica, todavía vigente, no ha tenido el efecto esperado, entre otros motivos, debido a la falta de competencia estatal para su ejecución y a su aprobación en el momento en que comenzaba la fuerte crisis económica que ha afectado a España en los últimos

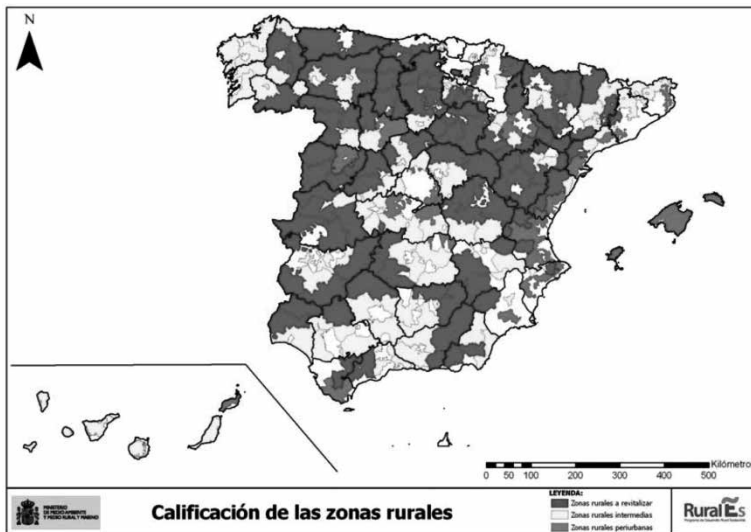
---

(8) En la actualidad, se encuentra en proceso de diseño la nueva Política Agrícola Común (PAC). Tal y como se apunta en la propuesta de reforma de la PAC de la Comisión Europea, de junio de 2018, [COM(2018) 392 final], en esta tarea, debería tenerse en cuenta su posible contribución a un desarrollo territorial equilibrado y al fortalecimiento del tejido socioeconómico de las zonas rurales.

(9) Según el art. 5 LDSMR, éste se configuraba como el instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural.

(10) Vid. *Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014)*.

años. No obstante, ha permitido obtener datos de gran trascendencia para planificar las futuras políticas públicas en materia de despoblación. Así, en el *Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014)* se han identificado las zonas rurales de aplicación del mismo, elaborando un mapa de gran utilidad para conocer las características del medio rural español.



*Fuente:* Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014)

*Rojo:* zonas a revitalizar; *amarillo:* zonas intermedias; *verde:* zonas periurbanas.

No obstante, a pesar del importante paso dado por la LDSMR al tratar de diferenciar las zonas rurales en función de sus características y permitir así un mejor diseño de las políticas públicas destinadas a combatir la despoblación, dicha clasificación no reflejaba adecuadamente las peculiaridades del mundo rural. Entre las alternativas propuestas para mejorarla cabe destacar la realizada por MOLINERO HERNANDO, por formularse en base a una escala distinta – no sólo comarcal/subprovincial, como sucede con la elaborada por el Ministerio, ámbito en el que se confunden territorios con problemas dispares –, y por incorporar más variables, como las características ecológicas o la estructura del empleo: a) rural profundo, con menos de 5 hab./Km<sup>2</sup>, que continúa perdiendo po-

blación; b) rural estancado, entre 5 y 15 hab./Km<sup>2</sup>, que también está en retroceso; c) rural intermedio, entre 15 y 25 hab./Km<sup>2</sup>, que se encuentra estancado y es fuertemente agrario, pero todavía es viable; d) rural dinámico, entre 25 y 50 hab./Km<sup>2</sup>, que es, a día de hoy, viable. A todas las demás se superpondría una quinta categoría transversal: las cabecezas de comarca y los centros de atracción, con más de 50 hab./Km<sup>2</sup> y con diversificación económica.

De acuerdo con dicho autor, las zonas del rural profundo y estancado se sitúan en el interior de la península y cuentan con una población en regresión, envejecida, desvitalizada y desestructurada, dadas las condiciones geográficas de dichas áreas, caracterizadas por su difícil accesibilidad y por el aislamiento, al estar emplazadas en zonas altas, montañosas, meseteñas y alejadas de los ejes de fuerza económica. Se localizan, fundamentalmente, en la Cordillera Ibérica, el Pirineo – con la excepción de ciertos focos del Pirineo catalán y del oscense, Montes de Toledo, Sierra Morena y Prebéticas y en las penillanuras salmantinas, zamoranas, cacereñas y de las zonas fronterizas con Portugal. Por el contrario, este fenómeno no se observa en las zonas rurales de Andalucía – salvo en las áreas señaladas –, Galicia, Murcia y Alicante, donde la existencia de núcleos de población próxima actúa como polo integrador de los más pequeños. Por último, el espacio rural dinámico, se asocia al área de influencia del espacio urbano: periferia de Madrid, eje del Ebro, interior de Andalucía, costa gallega y asturiana, interior del País Vasco, Vegas Bajas del Guadiana, entorno de la A6 y algunos otros enclaves singulares<sup>11</sup>.

### ***1.3. La inaccesibilidad y la falta de servicios: características comunes de las zonas más despobladas***

Como se ha señalado, las dificultades en la accesibilidad y el aislamiento, unidas a la falta de servicios, son las notas comunes del rural profundo y estancado<sup>12</sup>. Ambos factores han demostrado tener un efecto

---

(11) F. MOLINERO HERNANDO, *La España Profunda*, en *Anuario de la Fundación de Estudios Rurales*, 2017, pp. 37-42.

(12) F. MOLINERO HERNANDO, *La España Profunda*, cit., p. 42.

directamente proporcional a la tasa de abandono de dichas zonas<sup>13</sup>. En consecuencia, el freno a la sangría poblacional que, incluso en las áreas pertenecientes, siguiendo la clasificación anterior, a las categorías rural intermedio y rural dinámico, se continúa experimentando, debe pasar, al menos y sin perjuicio de otras medidas, por la garantía del acceso a las infraestructuras y servicios necesarios.

En esta línea parecen situarse las *Directrices Generales para la elaboración de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico* (DGENRD) diseñadas por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, creado mediante Real Decreto 40/2017, de 27 de enero<sup>14</sup>, y aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019, entre cuyos objetivos se encuentra el asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio<sup>15</sup>.

## ***2. La garantía de servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas***

El Comité Europeo de las Regiones en su Dictamen *La respuesta de la UE al reto demográfico* (2017/C017/08), ha señalado que el cambio demográfico que afecta a Europa es de tal magnitud que no podrá ser afrontado sin que existan también poderosas iniciativas de cooperación vertical, que refuercen las acciones impulsadas en el ámbito regional y local mediante intervenciones diseñadas a nivel nacional y supranacional.

---

(13) Sobre la penalización rural en el acceso a infraestructuras y servicios, vid. F. COLLANTES, V. PINILLA, *La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas*, en F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (dir.), *La despoblación del mundo rural*, Cizur Menor, Aranzadi, 2019 (citado sobre versión *pro view*).

(14) Vid. el Real Decreto 863/2018, de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y la respuesta del Gobierno a la pregunta escrita del Congreso, 184/308 a 184/311, de 18 de junio de 2019, 1730 a 1733.

(15) Paralelamente, se han adoptado medidas puntuales de dinamización del medio rural como, por ejemplo, el Real Decreto 1234/2018, de 5 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ).

En el diseño de dichas iniciativas es necesario tener en cuenta las peculiaridades en la configuración de cada Estado miembro. En el caso de España, dada la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas-Entes locales derivada de nuestra Constitución, la coordinación entre dichos niveles resulta esencial – recuérdese que entre los motivos del fracaso de las medidas contenidas en la LDSMR cabe citar la falta de competencia estatal para su ejecución –.

En esta línea, las DGENRD han fijado como objetivo general de la misma la garantía de la igualdad de oportunidades y del libre ejercicio de los derechos de la ciudadanía en todo el territorio<sup>16</sup>, a través de la coordinación y cooperación de todas las Administraciones Públicas, el aprovechamiento sostenible de los recursos endógenos y la colaboración público-privada<sup>17</sup>.

En el ordenamiento jurídico español, corresponde al nivel local, en concreto, a los municipios, la competencia para la erogación de una buena parte de los servicios básicos destinados a garantizar los derechos prestacionales del vecino. Sin embargo, la estrategia de lucha contra la despoblación, tal y como se ha indicado, debe abordarse desde un nivel supramunicipal, entre otras razones, por la falta de medios de los municipios rurales, el alcance supramunicipal de algunos de los servicios e infraestructuras necesarias para mejorar la accesibilidad, etc.

Son varias las opciones para la gestión supramunicipal de servicios e infraestructuras que ofrece el ordenamiento español. Atendiendo a su forma de creación, las entidades locales supramunicipales pueden ser clasificadas en dos grupos, siguiendo a GALÁN GALÁN: de un lado, aquellas que tienen su origen en la voluntad del legislador constitucional, estatutario u ordinario – provincia, comarca y área metropolitana – y, de otro lado, aquellas cuya existencia deriva de la voluntad de los muni-

---

(16) Vid. DGENRD, cit., p. 37.

(17) Puede citarse como ejemplo la empresa Breitband Nordhessen GmbH, creada en 2014 por los condados del norte de Hesse (Alemania) y por el Banco de Desarrollo de Hesse con el objetivo de lograr una cobertura de internet de 50Mb/s en los distritos del país en los que la iniciativa puramente privada no era rentable. Vid. DGENRD, cit., p. 31.

cipios de que se trate en ejercicio de su derecho de asociación – entre las que cabe citar las mancomunidades –<sup>18</sup>.

De los distintos tipos de entidades señaladas, en el presente capítulo se analizará, sucintamente, la adecuación de la provincia para la garantía del acceso de los municipios de áreas despobladas a servicios e infraestructuras, por tratarse de la fórmula clásica de gestión coordinada de servicios e infraestructuras, cuya finalidad principal es la de garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en España<sup>19</sup>. Así las cosas, el objetivo de este trabajo es comprobar si es posible partir de las estructuras existentes para implementar nuevas políticas públicas en materia de despoblación, aún realizando sobre las mismas pequeños ajustes, o si, por el contrario, son necesarias reformas organizativas de mayor calado.

## ***2.1. La adecuación del nivel provincial para la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas***

### ***2.1.1. Análisis desde el punto de vista competencial***

#### ***2.1.1.1. Competencias de la provincia***

A pesar de la polémica que ha rodeado y rodea a este ente territorial local, cuya configuración como entidad local básica y necesaria continúa siendo cuestionada<sup>20</sup>, lo cierto es que la última reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), operada en 2013 por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), cuya finalidad principal era adaptar la normativa básica de régimen local a los principios contenidos en el nuevo art. 135 CE – estabilidad presupues-

---

(18) A. GALÁN GALÁN, *La provincia como parte de un sistema de Administraciones Públicas: la necesaria articulación competencial*, en L. PAREJO ALFONSO (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, cit., 2017, p. 402.

(19) D. SANTIAGO IGLESIAS, *Fórmulas para la gestión conjunta de servicios públicos locales*, en L. MELLADO RUIZ, Á. FORNIELES GIL (COORDS.), *Gestión cooperativa en el ámbito local*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p. 103; y ID., *Provincia, comarca y área metropolitana*, en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Tratado de Derecho Local*, en prensa.

(20) Vid. E. CARBONELL PORRAS, *La planta local: análisis general y perspectivas de reforma*, en J.J. DÍEZ SÁNCHEZ (COORD.), *La planta del gobierno local*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, p. 26.

taria y sostenibilidad financiera –, afectó al régimen jurídico de la provincia con la intención, según se indica en su exposición de motivos, de «reforzar el papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes». Sin embargo, en realidad, sus competencias siguen localizándose en la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios<sup>21</sup>.

Así las cosas, a continuación, se examinará su adecuación desde el punto de vista competencial para garantizar el acceso a servicios e infraestructuras por los habitantes de zonas rurales despobladas y la utilidad, para este fin, de su instrumento más genuino: el plan provincial de servicios y obras<sup>22</sup>.

Las denominadas competencias propias de las provincias son determinadas por ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás administraciones públicas (art. 7.2 LBRL). El art. 36 de la LBRL contiene el listado de competencias – *numerus apertus* – que, en todo caso, corresponden a la provincia, definiendo así el núcleo esencial de la autonomía provincial. La nueva redacción de dicho precepto, introducida por la LRSAL, amplía, aparentemente, las competencias provinciales garantizadas por la LBRL atribuyendo, de forma novedosa, competencias sustantivas o materiales a la provincia que, no obstante, continúan pivotando entorno a la asistencia y cooperación al municipio y que, de conformidad con lo dispuesto en la Stc 111/2016, de 9 de junio, Fj 11, deben ser ejercidas de forma subsidiaria respecto de la competencia municipal de que se trate<sup>23</sup>.

---

(21) Vid. G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Qué hacer con las diputaciones provinciales (presupuestos y límites constitucionales para su reforma)*, en L. PAREJO ALFONSO (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, cit., p. 69.

(22) Un tratamiento más profundo de las notas caracterizadoras del modelo competencial de la provincia descrito en el presente trabajo puede verse en: R. GRACIA RETORTILLO, *Las provincias*, en M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Madrid, Civitas, 2015, p. 199 ss.

(23) Algunos autores consideran que, en realidad, esta fórmula supone, en cierto modo, una mutación constitucional en la función del legislador básico que, en lugar de dirigir su actuación a garantizar la autonomía municipal y provincial, la limita (T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, *La reordenación de las competencias locales: ¿una mutación constitucional?*, en *Anuario*

De entre las competencias atribuidas a la provincia, es posible distinguir dos grupos<sup>24</sup>.

De un lado, el de las relativas a la prestación de servicios públicos, entre las que cabría citar las contenidas en: el art. 36.1 c) la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supra-comarcal y el art. 36.1 g) la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación<sup>25</sup>.

De otro lado, el de las competencias de coordinación, cooperación y asistencia. En primer lugar, el art. 26.2 atribuye a la provincia, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes la coordinación de la prestación de los siguientes servicios: a) recogida y tratamiento de residuos; b) abastecimiento de agua potable a domicilio y evacua-

---

*del Gobierno Local*, 1, 2013, p. 11). El Tribunal Constitucional la ha declarado compatible con la naturaleza instrumental de la provincia la atribución a la misma de competencias materiales (Stc 111/2016, de 9 de junio, FJ 11). Vid. F. VELASCO CABALLERO, *Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final*, en *Anuario de Derecho Municipal*, 10, 2017, p. 35.

Asimismo, pueden verse opiniones doctrinales favorables a valorar otras alternativas que consoliden a las diputaciones como instancias dotadas de competencias sustantivas que permitan identificar mejor su papel dentro del sistema de las administraciones públicas, destacando la importancia de determinar la escala idónea de ejercicio de cada competencia y el nivel óptimo para la prestación de los distintos servicios (C. BARRERO RODRÍGUEZ, *La situación actual de las diputaciones: los extremos esenciales de un debate por resolver*, en *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, cit., p. 354).

(24) En el presente apartado se analizan las competencias provinciales en la legislación básica estatal de régimen local, siendo necesario, en cada caso, analizar lo dispuesto por las normas que, en su desarrollo, hayan aprobado las distintas CCAA. Sobre las competencias provinciales en la legislación autonómica gallega, vid. L. MIGUEZ MACHO, *La provincia como administración local en Galicia*, en *Derecho local de Galicia*, J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, L. MIGUEZ MACHO (dirs.), Madrid, Iustel, 2017.

(25) Un supuesto controvertido es el de las competencias provinciales transferidas a las Comunidades Autónomas en materia de educación, salud y servicios sociales (DA15; Dr 1 y 2 LRSAL). Vid. M. ALMEIDA CERREDA, *El impacto de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales*, en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 22, 2015, p. 219.

ción y tratamiento de aguas residuales; c) limpieza viaria; d) acceso a los núcleos de población; e) pavimentación de vías urbanas; f) alumbrado público. Para coordinar la citada prestación de servicios la diputación propondrá la forma de prestación, pudiendo asumirla directamente o emplear fórmulas de gestión compartida, como consorcios o mancomunidades. Cuando la diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios su coste efectivo en función del uso. Como es natural, dicho precepto no impide que los municipios que no alcancen ese umbral de población presten también estos servicios siempre y cuando justifiquen ante la diputación que pueden hacerlo con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la diputación provincial o entidad equivalente, en cuyo caso el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la diputación lo considera acreditado<sup>26</sup>.

En segundo lugar, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 36.1 c) corresponde a la provincia el fomento o, en su caso, la coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial.

En tercer lugar, en el art. 36.2 LBRL se atribuyen a la provincia dos relevantes competencias consistentes, de un lado, en la aprobación anual de un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia y, de otro lado, asegurar el acceso de la población al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal. En dicho precepto se dispone que, cuando la diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos.

---

(26) La redacción de dicho precepto introducida por la LRSAL ha sido declarada inconstitucional por la STC 111/2016, de 9 de junio, Fj 12, en lo que respecta a la exigencia inicial de que la propuesta formulada por la diputación para reducir los costes efectivos de los servicios fuese aprobada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tras el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma en caso de ser la Administración que ejerciese la tutela financiera.

El Tribunal Constitucional ha propuesto la siguiente interpretación de conformidad respecto del citado art. 36.2 LBRL en la STC 111/2016, de 9 de junio, Fj 12: de un lado, se exige que los poderes provinciales de coordinación estén predeterminados en una ley cuyo contenido, por ser la competencia estatal sólo básica, puede ser desarrollado por ley autonómica y, de otro lado, se permite emplear las vías procesales oportunas a fin de restablecer la garantía de autonomía municipal en caso de que dicha regulación o los propios planes provinciales vulnere las exigencias de los arts. 137 y 140 CE<sup>27</sup>.

En cuarto lugar, hay que señalar que el art. 116 bis de la LBRL atribuye a las Diputaciones funciones de control y asistencia a las entidades locales que hayan incumplido sus objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública o regla de gasto. Dicho precepto, introducido por la LRSAL, otorga a la diputación provincial o entidad equivalente la competencia de asistencia al resto de corporaciones locales y de colaboración con la administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financieros. La diputación o entidad equivalente propondrá y coordinará las medidas contenidas en dicho documento cuando tengan carácter supramunicipal, las cuales serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales que, en su caso, se hubiera acordado<sup>28</sup>.

Por último, en quinto lugar, cabe destacar la atribución de las funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, debiendo garantizar, en todo caso, en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención (art. 36.1 b) y la de cooperación en el fomento del desarrollo

---

(27) Doctrinalmente, se ha interpretado dicho pronunciamiento como una transformación de la garantía constitucional de la autonomía municipal que habría dejado de ser una «garantía institucional» para comenzar a desplegar «efectos propiamente subjetivos» (F. VELASCO CABALLERO, *Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final*, cit., p. 36).

(28) La STC 41/2016, de 3 de marzo, Fj 15 ha declarado la constitucionalidad de dicho precepto.

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).

De acuerdo con lo anteriormente señalado, parece que, desde el punto de vista competencial, a la luz de la normativa vigente, no existiría obstáculo alguno para que la provincia desempeñe un papel esencial en el acceso a servicios e infraestructuras en municipios despoblados pertenecientes a cualquiera de las categorías señaladas: a) rural profundo; b) rural estancado; c) rural intermedio e, incluso, d) rural dinámico. Cuestión distinta, como se verá, es que sea el nivel territorial idóneo para diseñar las medidas de lucha contra la despoblación.

#### ***2.1.1.2. Propuestas de reforma: el papel de la provincia en la estrategia autonómica contra la despoblación***

Sin perjuicio de las actuaciones que puedan llevarse a cabo en el ámbito estatal en el marco de una estrategia general contra la despoblación, lo cierto es que muchas de las competencias relacionadas con el desarrollo del ámbito rural corresponden al nivel autonómico y local y, por ello, éstos han de ser los niveles territoriales protagonistas a la hora de diseñar e implementar políticas públicas en este ámbito, como ha demostrado la LDSMR. Para ello, podrían llevarse a cabo actuaciones en dos líneas.

En primer lugar, el diseño y aprobación por la Comunidad Autónoma de un mapa de despoblación, en el que se clasificase el territorio atendiendo no sólo a las variaciones en el número de habitantes sino también a otros factores socioeconómicos, de manera que el territorio se dividiese en urbano-periurbano y rural, diferenciando, en este último caso, siguiendo a MOLINERO HERNANDO, entre: a) rural profundo; b) rural estancado; c) rural intermedio y d) rural dinámico<sup>29</sup>. A partir de dicho estudio, que permitiría conocer la viabilidad del rural de la Comunidad Autónoma, debería elaborarse una estrategia autonómica frente al reto demográfico que se aprobaría por la Administración autonómica pero en cuyo proceso de elaboración debería reservarse un papel esencial a

---

(29) F. MOLINERO HERNANDO, *La España Profunda*, cit., pp. 37-42.

las provincias afectadas<sup>30</sup>. Así, sería necesario diseñar un procedimiento en el que la Comunidad Autónoma y la provincia puedan aportar información y motivar sus respectivas propuestas con el fin de llegar a un acuerdo, siguiendo, por ejemplo, un esquema similar al de la “concertación” propuesto por ZAFRA<sup>31</sup>. Dada la escasez de recursos, en dicha estrategia, deberían establecerse prioridades de actuación en función de las distintas categorías de territorio, dando prevalencia, por ejemplo, a aquellas que, de acuerdo con los análisis geográficos realizados por la Comunidad Autónoma, tengan mayor viabilidad, con el fin de fijar a la población residente y de atraer a nuevos habitantes, sin perjuicio de velar por la adecuada conservación y protección de aquellos territorios no incluidos en el plan de actuación prioritaria<sup>32</sup>. En todo caso, cualquier actuación impulsada por las distintas Administraciones Públicas en materia de lucha contra la despoblación debería enmarcarse en dicha estrategia con el fin de garantizar una actuación coordinada y eficaz.

---

(30) En España, a nivel autonómico, pueden identificarse distintas líneas de actuación. En Castilla y León, Agenda para la población de Castilla y León 2010-2020 (modificada por el acuerdo 44/2017, de 31 de agosto); en Aragón se ha elaborado el Plan Integral de Política Demográfica y Poblacional (BOCA, 11 de octubre de 2000) y se ha aprobado el Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación. En Galicia se ha optado por incluir en una norma con rango de ley un paquete de medidas transversales de lucha contra la despoblación. El Proyecto de ley de impulso demográfico ha sido admitido a trámite recientemente (BOPG del 28 de enero de 2020). Sin embargo, a pesar de tratarse de una actuación innovadora y de indudable interés, lo cierto es que las medidas en él contenidas, previstas, en general, para la lucha contra la despoblación, podrían resultar contraproducentes en el ámbito rural, dadas sus peculiaridades. Sobre las políticas, actuaciones y estrategias que se están planteando contra la despoblación del mundo rural, vid. F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, *Hacia una regulación flexibilizadora del urbanismo en los pequeños municipios, principalmente del planeamiento y la gestión urbanística, como medio estructural para atraer nueva población al mundo rural*, en F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ (dir.), *La despoblación del mundo rural*, cit.

(31) Vid. M. ZAFRA VÍCTOR, *Relaciones entre municipios y provincias*, en *Cuadernos de Derecho Local*, 29, 2012, p. 139. Su participación resulta necesaria en virtud de la autonomía provincial, vid.: L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomía local*, Madrid, IEAL, 1981 y M.T. CARBALLERA RIVERA, *La provincia en el sistema autonómico español*, Madrid, Marcial Pons, 1993, p. 124.

(32) En el art. 10.2 LDSMD se establecían como zonas prioritarias las clasificadas como zonas rurales a revitalizar, así como las áreas integradas en la Red Natura 2000 y los municipios rurales de pequeño tamaño de las zonas rurales intermedias y periurbanas.

En segundo lugar, la ejecución de la estrategia anterior debería llevarse a cabo por las provincias que actuarían no sólo respecto de aquellas materias comprendidas en su ámbito competencial, sino que también deberían hacerlo por delegación de las Comunidades Autónomas respecto de otras medidas contenidas en ella. Asimismo, la estrategia autonómica podría complementarse con una provincial, en la que se reflejasen las peculiaridades del territorio de cada provincia que no hubiesen sido tenidas en cuenta en la estrategia autonómica<sup>33</sup>. En todo caso, con el fin de evitar duplicidades o actuaciones que pudiesen restar eficacia a las contenidas en la estrategia autonómica, la Comunidad Autónoma debería ser oída en su diseño, en la línea de la participación prevista en la actualidad respecto de la elaboración de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Así las cosas, no parece que sea necesario para el diseño y la implementación de las estrategias autonómicas o provinciales contra la despoblación una modificación del régimen jurídico de la provincia con el fin de identificar los intereses provinciales o de redefinir sus competencias materiales. Sin embargo, debe concederse a la provincia un importante papel en dicho proceso<sup>34</sup>. La provincia y el municipio constituyen una comunidad política local; como ha señalado ZAFRA, «la sustantividad jurídica de la provincia no puede desvincularse de la autonomía muni-

---

(33) En los últimos años, las diputaciones provinciales han implementado distintas políticas públicas de fomento, tendentes a luchar contra la despoblación. Sobre esta cuestión, vid. J. MARQUINA FUENTES, *Las políticas de fomento de las administraciones públicas ante la despoblación y el reto demográfico. Especial referencia a la Administración local*, en *Revista Galega de Administración Pública*, 57, 2019, p. 379 ss.

(34) Algunos autores defienden la necesidad de reordenación del nivel de gobierno supramunicipal, identificando las materias supramunicipales y los intereses propios del espacio provincial y determinando la escala adecuada de prestación de los distintos servicios públicos locales y su nivel óptimo de prestación. El presente trabajo no se pretenden analizar las posibles mejoras en la ordenación del nivel supramunicipal, sino únicamente la adecuación de las existentes para la implementación de las medidas contra la despoblación. Vid. C. BARRERO RODRÍGUEZ, *De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución?*, en *Documentación Administrativa*, 6, 2019, p. 94 ss.

Sobre las posibles líneas de reforma de la provincia, vid. G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Qué hacer con las diputaciones provinciales (presupuestos y límites constitucionales para su reforma)*, cit., p. 96 ss., y L. PAREJO ALFONSO, *Algunas reflexiones sobre posibles líneas maestras del arreglo de la provincia y la diputación peninsulares de régimen común*, en L. PAREJO ALFONSO (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, cit., p. 11 ss.

cial: no existen intereses provinciales distintos y menos opuestos de los municipales, existen intereses municipales que deben ser articulados en garantía de la prestación integral de servicios y el ejercicio equilibrado de competencias; las competencias funcionales de la provincia se proyectan sobre competencias municipales con el fin de ponderar con visión intermunicipal los intereses específicos de cada municipio<sup>35</sup>. Cuestión distinta y que excede del objeto de este trabajo, sería la necesidad estudiar una reforma en profundidad del nivel local, superando, como sugiere FONT, el uniformismo existente<sup>36</sup>. Así, debería diferenciarse en mayor medida el régimen de las aglomeraciones urbanas (por ejemplo, de más de 50.000 habitantes, siguiendo los criterios de la LBRL) y de sus zonas periurbanas – respecto de las cuales la provincia no parece que tenga encaje –, de los demás territorios – incluidas las cabecezas de comarca –, respecto de los cuales, como se ha señalado, aunque con algunas adaptaciones, puede resultar adecuado el modelo actual.

### ***2.1.2. La adecuación de los planes provinciales como instrumento para la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas despobladas***

Las diputaciones provinciales, en ejercicio de su competencia de asistencia y cooperación, económica y técnica, a los municipios, canalizan las ayudas económicas a los municipios, fundamentalmente, a través del plan provincial de obras y servicios y de planes especiales u otros instrumentos específicos.

A continuación, se tratará de averiguar si dichos planes son un instrumento adecuado para implementar las estrategias autonómicas y provinciales de despoblación, concebidas en los términos anteriormente señalados.

#### ***2.1.2.1. Los planes provinciales de obras y servicios***

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 36.2 a) LBRL, la diputación provincial debe aprobar anualmente un plan provincial de cooperación

---

(35) M. ZAFRA VÍCTOR, *Relaciones entre municipios y provincias*, cit., p. 126.

(36) Vid. T. FONT I LLOVET, *De la autonomía local al poder de las ciudades*, en prensa.

a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia<sup>37</sup>. En concreto, de acuerdo con el art. 32.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL), éstos serán aprobados por las diputaciones después de haber dado participación a las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma, y previo informe de la Comisión Provincial de Colaboración con las Corporaciones Locales<sup>38</sup>. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la Comunidad Autónoma debe asegurar, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el art. 59 de la LBRL.

En segundo lugar, respecto de su contenido, los objetivos del plan deben estar vinculados, a lo dispuesto en las letras a), b) y c) del art. 36.1 LBRL: coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de su prestación integral y adecuada; asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; y prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial.

---

(37) M. ZAFRA VICTOR propone emplear la técnica de la concertación que se traduciría en el diseño de un procedimiento en el que la provincia y los municipios estén obligados a contrastar motivaciones acerca de la viabilidad de las prioridades fijadas por los municipios. Así, el municipio solicitaría asistencia o señalaría el sector de actividad de su preferencia teniendo en cuenta la normativa provincial y los criterios allí establecidos y, una vez conocidos por la provincia se iniciaría un procedimiento en el que ambas entidades locales aportan razones, datos información y conocimiento con el fin de llegar a un acuerdo (*Relaciones entre municipios y provincias*, cit., p. 139). Vid. la Red Barcelona Municipios de Calidad. Debe tenerse en cuenta la existencia, por ejemplo, en Cataluña, de los Planes Únicos de Obras y Servicios que, dadas sus particularidades, necesitan de un análisis detallado que excede del objeto del presente trabajo. Vid. el Decreto 169/2019, de 23 de julio, por el que se aprueban las bases reguladoras y de ejecución del Plan único de obras y servicios de Cataluña, aprobado por el Gobierno de la Generalidad, para el periodo 2020-2024.

(38) Vid. J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *Autonomía provincial y plan único de obras y servicios* (Stc 109/1998, de 21 de mayo), en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 13, 1998, p. 445 ss.

El señalado contenido de los planes ha de ser puesto en relación con el art. 18.1 g) LBRL, donde se reconoce el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio. Así, en realidad, como ha señalado ORTEGA, el sistema de cooperación articulado a través de los planes, «no está dirigido únicamente a un fin que podría ser calificado como institucional, sino que esta estrechamente ligado a la concepción más elaborada de los servicios públicos en el marco de un Estado social»<sup>39</sup>. En esta línea, el art. 170.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), legitima a los habitantes del territorio de la entidad local de que se trate a impugnar el presupuesto en caso de que en él se omita el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo<sup>40</sup>.

De otro lado, el plan deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos. Estos últimos, en todo caso, han de ser objetivos y equitativos y, entre ellos, deberá emplearse el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios<sup>41</sup>. Nada obsta, por tanto, a que puedan emplearse criterios que puedan favorecer en la asignación de fondos a los municipios rurales despoblados – incluso, discriminando entre las distintas categorías de

---

(39) Vid. L. ORTEGA ÁLVAREZ, *La cooperación a las inversiones locales más allá de los planes de obras y servicios. Especial referencia a la situación en Cataluña del Plan único de obras y servicios*, en *Anuario del Gobierno Local*, 2003, p. 292 ss.

(40) De acuerdo con dicho autor, dichas reclamaciones también podrían dirigirse frente a los presupuestos provinciales; vid. L. ORTEGA ÁLVAREZ, *La cooperación a las inversiones locales más allá de los planes de obras y servicios. Especial referencia a la situación en Cataluña del Plan único de obras y servicios*, cit., p. 292 ss.

(41) Cuando la diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos. Dicho precepto ha sido objeto de interpretación en la STC 111/2016, Fj. 12. Asimismo, vid.: la STC 93/2017, de 6 de julio de 2017 y la STC 101/2017, de 20 de julio de 2017. Una reflexión sobre la misma puede verse en E. CARBONELL PORRAS, *Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional*, en *Anuario de Gobierno Local*, 2015/2016, p. 144.

municipios –, siguiendo las directrices fijadas en las diferentes estrategias contra la despoblación que se hayan diseñado. De hecho, la distribución de fondos por áreas geográficas o tipología de servicios está permitida, expresamente, en el art. 32.2 del TRRL<sup>42</sup>. Así las cosas, podría valorarse la inclusión de una previsión legislativa en este sentido, como se ha hecho, por ejemplo, en el art. 13.4 g) LBRL respecto de la fusión de municipios, donde se da preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia a los municipios que hayan suscrito un convenio de fusión durante los cinco primeros años desde su adopción<sup>43</sup>. Asimismo, en la memoria justificativa deberían indicarse los objetivos de la estrategia autonómica/provincial de despoblación a los que está vinculado el plan y argumentar su adecuación para la consecución de los mismos. La financiación de este plan, según dispone el citado art. 36.2 a) LBRL, puede proceder de la diputación o entidad equivalente – de sus medios propios –, de las aportaciones municipales y de 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<sup>44</sup>.

Como puede verse, a la luz de su procedimiento de elaboración y de su contenido, no parece que existan inconvenientes para canalizar a través de ellos las actuaciones previstas en la estrategia autonómica de despoblación<sup>45</sup>.

---

(42) Vid., asimismo, los criterios contenidos en Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales.

(43) Sobre los convenios de fusión, vid. M. ALMEIDA CERREDA, *Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos*, en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2015, p. 331 ss.

(44) En esta línea, vid. el art. 12 del Proyecto de Ley de Impulso Demográfico de Galicia, que para la asignación de fondos y en las ayudas y subvenciones a las entidades locales exige que se tenga en cuenta el desarrollo por parte de éstas de políticas de impulso demográfico de forma coordinada y el esfuerzo presupuestario realizado en esta materia.

(45) Vid. el art. 33 TRRL, donde se regulan las reglas a seguir en la formación y ejecución de los planes.

Por su parte, la normativa autonómica de régimen local puede condicionar la utilización o empleo de la financiación que aporta al cumplimiento de aquellas condiciones que considere convenientes<sup>46</sup>. Así, nada impediría que introdujese los criterios fijados en la estrategia autonómica de despoblación.

A la luz de lo expuesto, el plan provincial de obras y servicios puede ser un instrumento adecuado para concretar e implementar aquellas líneas de actuación fijadas en la estrategia autonómica de despoblación, relativas a la garantía del acceso de los ciudadanos a servicios e infraestructuras, ya que permitiría adaptar el contenido de la estrategia a la realidad de cada provincia.

No obstante, correspondería a la Comunidad Autónoma un importante papel, consistente en asegurar la adecuación de los planes provinciales a dicha estrategia – a través de su participación en el procedimiento de elaboración – y la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el art. 59 de la LBRL.

La adecuada participación de los municipios en el diseño de los planes provinciales, en los términos expuestos y de la provincia en el de la estrategia autonómica permitiría diseñar medias efectivas de lucha contra la despoblación, conjugando los intereses estatales, autonómicos y de la comunidad local.

#### **2.1.2.2. *Los planes especiales u otros instrumentos específicos***

El sistema de cooperación económica a las inversiones de las corporaciones locales no se limita, exclusivamente, a los planes provinciales de obras y servicios. Sin perjuicio del recurso a financiación procedente de fuentes como la Unión Europea, las diputaciones provinciales cuentan con otro tipo de instrumentos que les permiten ampliar sus posibilidades de cooperación más allá de los servicios obligatorios y de las acti-

---

Como ha señalado M. ZAFRA VÍCTOR, nada las diferencia en este aspecto de órganos desconcentrados de la Administración estatal (*Relaciones entre municipios y provincias*, cit., p. 128). Asimismo, vid. M.T. CARBALLEIRA RIVERA, *El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal*, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 255-256, 1992, p. 643 ss.

(46) Por ejemplo, vid. el art. 110 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.

vidades antes citadas: los planes especiales y otros instrumentos específicos de financiación<sup>47</sup>.

Estos instrumentos se han venido aprobando, en la línea de los anteriores, con el fin de asegurar el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 36.2 b) LBRL, en el marco de dichos planes, las diputaciones o entidades equivalentes podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales. Pero, además, éstos podrían también ser utilizados para la consecución de otros fines propios de la provincia, entre los cuales, se encuentra, de conformidad con el art. 36.1 d), la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito<sup>48</sup>. Así, estos planes, por su objeto, parecen un instrumento adecuado para canalizar aquellas otras actuaciones comprendidas en la estrategia provincial contra la despoblación que, eventualmente, se elabore, las cuales, como se ha dicho, tendrán carácter complementario respecto de la contempladas en la estrategia autonómica.

No obstante, en aras a lograr una mayor eficacia en la implementación de la estrategia provincial contra la despoblación – también de la autonómica y la estatal – debería evitarse la superposición de planes con objetivos similares – comarcales, planes especiales, etc. –, llevando a cabo un diseño global de los mismos a la luz de las mencionadas estrategias, evitando duplicidades y actuaciones eventualmente contradictorias con los objetivos fijados en ellas. En particular, debería replantear-

---

(47) Vid. L. ORTEGA ÁLVAREZ, *La cooperación a las inversiones locales más allá de los planes de obras y servicios. Especial referencia a la situación en Cataluña del Plan único de obras y servicios*, cit., p. 298, quien recuerda, además, que el citado Real Decreto 835/2003 del Estado permite distintas formas de cooperación a las inversiones de las entidades locales además de los planes provinciales de obras y servicios.

(48) Vid. F. FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, *De la cooperación en el plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales a la concertación en otros instrumentos de planificación*, L. PAREJO ALFONSO (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, cit., p. 450.

se la utilidad, a estos efectos, de los planes únicos provinciales en los que se establecen como beneficiarios a todos los municipios, independientemente de su número de habitantes o de sus características<sup>49</sup>. No se trata tanto de la existencia de un único instrumento sino del adecuado diseño de los existentes. Con este fin, en la memoria justificativa deberían indicarse los objetivos de la estrategia estatal, autonómica o provincial contra la despoblación a los que está vinculado el plan y argumentar su adecuación para la consecución de los mismos. Estos planes, antes de su aprobación, deben ser puestos en conocimiento de la administración autonómica, para que pueda formular alegaciones desde el punto de vista de su encaje en la estrategia contra la despoblación<sup>50</sup>.

### 3. Conclusiones

Como se ha señalado, las dificultades en la accesibilidad, el aislamiento y la falta de servicios son elementos determinantes, en muchos casos, del progresivo abandono que han experimentado, en los últimos años, y continúan experimentando, en la actualidad, las zonas rurales españolas, de modo que las políticas de lucha contra la despoblación deben comprender, al menos y sin perjuicio de otras medidas, actuaciones destinadas a garantizar el acceso a las infraestructuras y a los servicios públicos necesarios.

En el ordenamiento jurídico español, corresponde al nivel local, en concreto, a los municipios, la competencia para la erogación de una buena parte de los servicios básicos destinados a garantizar los derechos presenciales del vecino. Sin embargo, la falta de medios de los municipios rurales o el alcance supramunicipal de algunos de los servicios e infraestructuras necesarias para mejorar la accesibilidad, entre otros moti-

---

(49) La elaboración de planes únicos es la fórmula preferente en algunas Comunidades Autónomas; así, por ejemplo, puede verse en el art. 112 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia (LALGA).

(50) En esta línea, puede citarse el art. 112 LALGA, donde se dispone que, para alcanzar una eficaz coordinación de las inversiones públicas en el territorio gallego, los programas de cooperación económica con las Entidades Locales que elaboren las diputaciones provinciales, cualquiera que sea su denominación y naturaleza, serán puestos, antes de su aprobación, en conocimiento de la Xunta de Galicia y de la Comisión Gallega de Cooperación Local.

vos, aconsejan que el diseño de la estrategia de lucha contra la despoblación se aborde a nivel supramunicipal, autonómico y local.

Así, sin perjuicio de las actuaciones que puedan llevarse a cabo en el ámbito estatal, en el marco de una estrategia general contra la despoblación, estos han de ser los niveles territoriales protagonistas – por ser, además, los titulares de la mayoría de las competencias relacionadas con el desarrollo del ámbito rural – a la hora de diseñar e implementar políticas públicas en esta materia.

Así, el diseño de la estrategia contra la despoblación debería corresponder a la Comunidad autónoma, pudiendo complementarse con una estrategia provincial, elaboradas, ambas, el marco de procedimientos que permitan el diálogo entre dichos niveles territoriales. Su ejecución, sin embargo, debería llevarse a cabo por entes locales supramunicipales, por los motivos expuestos.

De las distintas opciones para la gestión supramunicipal de servicios e infraestructuras que ofrece el ordenamiento jurídico español, la provincia parece la fórmula adecuada desde el punto de vista competencial para llevar a cabo dicha tarea, por tratarse de la fórmula clásica de gestión coordinada de servicios e infraestructuras, cuya finalidad principal es la de garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en España, siendo el plan provincial de obras y servicios y los planes especiales – u otros instrumentos específicos – los instrumentos apropiados para su implementación. No obstante, sería necesario llevar a cabo un diseño global de los mismos a la luz de las señaladas estrategias contra la despoblación, evitando duplicidades y actuaciones eventualmente contradictorias con los objetivos fijados en las mismas y realizando algunos ajustes respecto de su procedimiento de elaboración.

## EDITORIALE

Il contrasto allo spopolamento: criteri di pianificazione e misure giuridiche  
*Marcos Almeida Cerredá*

## SAGGI E ARTICOLI

Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana

*Marzia De Donno, Claudia Tubertini*

Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della *governance* territoriale, tra specialità urbana e aree interne

*Enrico Carloni*

L'urbanistica e lo spopolamento in Italia

*Giovanni Maria Caruso, Guido Befani*

Multifunzionalità dell'agricoltura per la rigenerazione delle aree rurali a rischio di desertificazione demografica, economica e socio-culturale

*Alice De Nuccio, Massimo Monteduro*

El papel de la provincia en España en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas

*Diana Santiago Iglesias*

Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España

*Luis Míguez Macho*

Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano

*Silvia Díez Sastre*

Servicios sociales y tercera edad en las áreas despobladas

*Andrea Garrido Juncal*

Las políticas de vivienda. Apuntes desde la perspectiva de la despoblación rural

*María Antonia Arias Martínez*

Despoblación, ayudas de Estado e impuestos directos sobre la actividad empresarial

*Ignacio Calatayud Prats*

Lo spopolamento dell'entroterra portoghese e l'utilizzo degli appalti pubblici come strategia di contrasto delle asimmetrie tra l'entroterra e la costa

*Pedro Costa Gonçalves, Mariana Tralbão*

Territori rurali intelligenti e spopolamento

*Jean-Bernard Auby*