

Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos

Yolanda Gómez Sánchez (coord.)



|C|E|P|C|

DESPOBLACIÓN, COHESIÓN TERRITORIAL
E IGUALDAD DE DERECHOS

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aguiar de Luque
José Álvarez Junco
Manuel Aragón Reyes
Paloma Biglino Campos
Carlos Closa Montero
Elías Díaz
Arantxa Elizondo Lopetegi
Ricardo García Cárcel
Yolanda Gómez Sánchez
Pedro González-Trevijano
Carmen Iglesias
Francisco J. Laporta
Encarnación Lemús López
Emilio Pajares Montolío
Benigno Pendás
Mayte Salvador Crespo
Mónica Sánchez Redonet
Antonio Torres del Moral

DESPOBLACIÓN,
COHESIÓN
TERRITORIAL
E IGUALDAD DE
DERECHOS

YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ (COORD.)

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Madrid, 2023

Catálogo general de publicaciones oficiales

<https://cpage.mpr.gob.es>

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición, 2023:

© YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ (COORD.)

© Imagen de cubierta: CEPC, Casas del Puerto (Ávila)

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9

28071 Madrid

<http://www.cepc.gob.es>

Twitter [@cepcgob](https://twitter.com/cepcgob)

NIPO papel: 091-23-049-2

NPO PDF: 091-23-050-5

ISBN papel: 978-84-259-2018-9

ISBN PDF: 978-84-259-2017-2

Depósito legal: M-34595-2023

Realización: Imprenta Taravilla, S.L.

Mesón de Paños, 6,

28013, Madrid

Impreso en España — *Printed in Spain*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
Yolanda GÓMEZ SÁNCHEZ	
EL PROCESO DE DESPOBLACIÓN: DESEQUILIBRIOS E INEQUIDADES SOCIALES. EL TIEMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	15
Mercedes MOLINA IBÁÑEZ	
Luis CAMARERO RIOJA	
José María SUMPSI VIÑAS	
Isabel BARDAJÍ AZCÁRATE	
con la colaboración de Rocío PÉREZ CAMPAÑA	
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO PARA LA COHESIÓN TERRITORIAL COMO EQUILIBRIO Y MANIFESTACIÓN ESPACIAL DE LA JUSTICIA SOCIAL FRENTE A LA DESPOBLACIÓN	81
Joaquín FARINÓS DASÍ	
EL «RURAL PROOFING» O «MECANISMO RURAL DE GARANTÍA» COMO INSTRUMENTO DE DINAMIZACIÓN DE LAS ÁREAS RURALES	117
Francisco Javier SANZ LARRUGA	
Silvia SORIANO MORENO	
Joaquín HERRERO LORENTE	
Serafín PAZOS VIDAL	

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y RETO DEMOGRÁFICO: ALGUNAS CUESTIONES GENERALES	157
Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI	
LEGISLACIÓN VIGENTE	169
Silvia SORIANO MORENO	
LOS GOBIERNOS LOCALES Y SU MISIÓN EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN	185
Elóisa CARBONELL PORRAS	
LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES EN ZONAS DESPOBLADAS O EN RIESGO DE DESPOBLACIÓN: RETOS Y OPORTUNIDADES	201
Diana SANTIAGO IGLESIAS	
Alice DE NUCCIO	
INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD EN LA ESPAÑA RURAL: TRAYECTORIA, SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS	263
Carlos LÓPEZ ESCOLANO	
INCENTIVOS ECONÓMICOS Y MEDIDAS FINANCIERAS	307
Francisco VELASCO CABALLERO	
César MARTÍNEZ SÁNCHEZ	
Diego LORAS GIMENO	
DESPOBLACIÓN Y FONDOS EUROPEOS	335
Serafín PAZOS VIDAL	
NOTA BIOGRÁFICA	391

LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES EN ZONAS DESPOBLADAS O EN RIESGO DE DESPOBLACIÓN: RETOS Y OPORTUNIDADES*

Diana Santiago Iglesias
Alice De Nuccio**

1. Situación de partida

En los últimos cincuenta años, la Europa rural, es decir, las zonas con densidades demográficas particularmente bajas en comparación con el res-

* Este estudio se ha realizado a partir de las investigaciones que han dado lugar a los siguientes trabajos: SANTIAGO IGLESIAS, Diana, «Provincia, comarca y área metropolitana», en VELASCO CABALLERO, F. (dir.), *Tratado de Derecho Local*. Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 287-316; SANTIAGO IGLESIAS, Diana, «Smart communities: la planificación inteligente como posible instrumento de lucha contra la despoblación», en SANTIAGO IGLESIAS, D.; MIGUEZ MACHO, L; FERREIRA FERNÁNDEZ A. J. (dirs.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*. Aranzadi, Pamplona, 2021, pp. 193-226; SANTIAGO IGLESIAS, Diana, «La gestión indirecta de los servicios públicos en España», en *Iuris Tantum*, 21, 2010, pp. 465 y ss.; SANTIAGO IGLESIAS, Diana, «El papel de la provincia en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas», en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 395-418; SANTIAGO IGLESIAS, Diana, «Fórmulas para la gestión conjunta de los servicios públicos locales», en MELLADO RUIZ, L.; FORNIELES GIL, Á. (coords.), *Gestión cooperativa en el ámbito local*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 87-142; SANTIAGO IGLESIAS, Diana, «Administraciones y sectores públicos locales», en VELASCO CABALLERO, F.; DARNACULLETA GARDELLA, M. M. (dirs.), *Manual de Derecho administrativo*. Marcial Pons, Madrid, 2023, pp. 273-295; SANTIAGO IGLESIAS, Diana; ALMEIDA CERREDA, Marcos, «Las smart communities: un instrumento para alcanzar, de forma planificada y concertada, el equilibrio en la distribución espacial de la población», en *Cuadernos de derecho local*, 56, 2021, pp. 14-54. SANTIAGO IGLESIAS, Diana, «La realidad de los municipios rurales y su regulación», Seminario de Derecho Local 2022-2023, Federació de Municipis de Catalunya, celebrado el día 10 de marzo de 2023.

** La redacción de los apartados 2, 3, y 5 de este trabajo corresponde a Diana Santiago Iglesias. La redacción de los apartados 1 y 4 de este trabajo corresponde a Alice De Nuccio.

to del continente¹, tenía una tasa de población de 175 millones de habitantes, mientras que en la actualidad cuenta con 150 millones de habitantes, habiendo sufrido una disminución de 25 millones². Este fenómeno se considera el producto de una intensificación de las migraciones del campo a la ciudad, provocada, a su vez, por la industrialización³. Uno de los principales efectos del éxodo agrícola, capaz de alimentar con el tiempo el proceso de despoblación rural, ha sido la tendencia de los Estados a localizar los servicios esenciales de carácter público o semipúblico —principalmente el transporte, la educación y la salud— en las zonas urbanas, por tratarse de territorios con una mayor concentración de población⁴.

El proceso de despoblación afectó, entre los Estados del continente europeo⁵, sobre todo, a España. Tras el Plan de Estabilización de 1959⁶,

¹ La literatura sobre la despoblación suele utilizar el criterio demográfico para identificar el espacio rural: COLLANTES, Fernando; PINILLA, Vicente, *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2019, p. 28. Estos autores identifican las zonas rurales españolas como los municipios con menos de 10.000 habitantes y las zonas rurales europeas como aquellos con menos de 5.000 habitantes (pp. 29-30).

² *Ibid.*, p. 39.

³ En efecto, a pesar de que esta última se remonta a mediados del siglo XIX, el *boom* económico —expresión con la que se suele indicar el inicio de una fase de crecimiento más rápido y dinámico de los sectores productivos— que tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial, impulsó este proceso. *Vid. Ibid.*, p. 50. *Vid.* también MOLINA IBÁÑEZ, Mercedes, «Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo», en FARINÓS DASÍ, J.; OJEDA RIVERA, J.F.; TRILLO SANTAMARÍA, J. M. (eds.), *España: geografías para un Estado posmoderno*. Asociación Española de Geografía, Grupo de Trabajo de Historia del Pensamiento Geográfico, Madrid/Barcelona, 2019, p. 160.

⁴ Como afirman COLLANTES, Fernando; PINILLA, Vicente, *¿Lugares que no importan?...*, *op. cit.*, nota 1, p. 120, «existen economías de escala en la prestación de servicios públicos debido a la existencia de costes fijos elevados. Los gestores públicos, al tomar la decisión sobre dónde localizar estos servicios, tienen en cuenta las densidades de población para aprovechar dichas economías de escala».

⁵ En el contexto europeo, suele localizarse este fenómeno en España, Francia, Italia, Portugal, Polonia y Rumanía. *Vid.* COLLANTES, Fernando; PINILLA, Vicente, «La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas», en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (dir.), *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*. Aranzadi, Navarra, 2019, p. 65.

⁶ *Vid.* el Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio, de ordenación económica.

se han podido identificar dos importantes fenómenos demográficos tal 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 aureolares⁷.

Por lo que respecta al abandono del medio rural, el fenómeno ha sido constante desde entonces. En general, durante la última década, la mayoría de las provincias y comunidades autónomas uniprovinciales han perdido población. Sin embargo, dicha pérdida ha sido especialmente intensa, por efecto de la crisis económica en muchos de los núcleos poblacionales pequeños y medianos⁸. Si se analizan los datos por provincia individualmente, se puede observar que la despoblación es más acusada en las ciudades intermedias que, en su mayoría, se localizan en áreas rurales, de manera que este fenómeno ya no afecta sólo a los pequeños municipios rurales sino también a los intermedios y a los semiurbanos⁹.

A pesar de que estos se distribuyen por toda la geografía nacional¹⁰, la sangría demográfica es más acusada en los municipios situados fuera

⁷ Vid. MORALES MATOS, Guillermo; MÉNDEZ GARCÍA, Benjamín, «Despoblación rural, comarcas y áreas metropolitanas en España», en PAREJO ALFONSO, L. (dir.), *El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2017, p. 106.

⁸ Vid. las *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico, 2019.

⁹ VELASCO CABALLERO, Francisco, «Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local», en *Anuario de Gobierno Local*, 13, 2020, p. 40.

¹⁰ En particular, el 80% de los municipios con menos de 5.000 habitantes, así como el 70% de las cabeceras y el 63% de las ciudades con una población entre 20.000 y 50.000 habitantes tienen una tasa de crecimiento negativo, mientras que el porcentaje de municipios con una población superior a 50.000 habitantes que se encuentran

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 rural¹¹.

La situación no ha mejorado en la actualidad: a 1 de enero de 2021 sólo Guadalajara había registrado una variación relativa de población superior al 1%, mientras en la mayoría no solo es inferior, sino que incluso es de signo negativo¹².

A título ejemplificativo, a continuación, se muestran los datos, actualizados a diciembre de 2022, sobre la distribución de la población en la Comunidad Autónoma de Galicia. El 96,9% de la población gallega reside en el 34,2% de la superficie de Galicia, lo que supone un alto grado de concentración de población en el territorio. En particular, se destaca una clara concentración de habitabilidad en los siete grandes municipios gallegos, es decir, aquellos con más de 50.000 habitantes empadronados (A Coruña, Ferrol, Santiago, Lugo, Ourense, Pontevedra y Vigo) o, bien, cerca de las redes de comunicación que conectan estos grandes núcleos (como es el caso de la AP-9, que conecta las ciudades de La Coruña, Santiago y Vigo, la A-52, que conecta Ourense con Vigo, o la AP-53, que conecta los municipios de Santiago y Ourense)¹³.

en estado de despoblación es menos significativo. *Vid. Diagnóstico Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico. Eje Despoblación, 2019*, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documentos/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf> (05.04.2023).

¹¹ *Vid. Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014)*, Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. En efecto, a partir de los datos disponibles en *La España vacía: despoblación en España, datos y estadísticas*, Europa Press Data, datos actualizados al 8 de diciembre de 2021, <https://www.epdata.es/datos/despoblacion-espana-datos-estadisticas/282> (05.04.2023), resulta que los flujos migratorios se dirigen, en primer lugar, hacia metrópolis como Madrid o Barcelona y, en segundo lugar, hacia las capitales provinciales y las ciudades intermedias.

¹² *Vid.* las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2021 resumidas por provincias (INE).

¹³ Instituto Galego de Estatística, *Distribución espacial das características da poboación de Galicia por cuadrícula de 1km²*, 23 de diciembre 2022, <https://www.ige.gal/>

En cuanto a sus características, tal y como han subrayado COLLANTES y PINILLA, los municipios pequeños que forman parte del medio rural despoblado han sufrido históricamente, además de la disminución progresiva de oportunidades económicas comparables a los centros urbanos más grandes, una importante diferencia respecto de las zonas urbanas en lo que se refiere al acceso y calidad en la prestación de servicios públicos (educativos, sanitarios, de transporte, abastecimiento de agua, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, Internet, teléfono) y también de servicios privados (panaderías, carnicerías, sucursales bancarias, peluquerías¹⁴), que han tenido un efecto directamente proporcional a la tasa de abandono de dichas zonas¹⁵.

En consecuencia, el freno a la sangría poblacional que se continúa experimentando, parece que debe pasar, al menos y sin perjuicio de otras medidas, por la mejor garantía del acceso a las infraestructuras y servicios necesarios en condiciones adecuadas de calidad. En esta línea se sitúan las *Directrices Generales 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 enero¹⁶, 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 territorio¹⁷.

estatico/html/gl/OperacionsEstruturais/PDF/Resumo_resultados_Distribucion_poboaicion_cuadrícula1km2_2020.pdf (05.04.2023).

¹⁴ COLLANTES, Fernando; PINILLA, Vicente, *¿Lugares que no importan?...*, *op. cit.*, nota 1, pp. 120 y ss.

¹⁵ Sobre la penalización rural en el acceso a infraestructuras y servicios, vid. COLLANTES, Fernando; PINILLA, Vicente, «La verdadera historia...», *op. cit.*, nota 5.

¹⁶ *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.

¹⁷ Paralelamente, se han adoptado medidas puntuales de dinamización del medio rural como, por ejemplo, las contenidas en 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

2. Delimitación del ámbito objetivo de este trabajo

2.1 LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL

En el presente trabajo se parte de un concepto de servicio público en sentido amplio, en el que se comprenden todas aquellas actividades que hayan sido objeto de una *publicatio* previa, es decir, aquellas actividades asumidas como propias por la Administración, en el marco de sus competencias y por razones de interés general.

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.

En el ámbito local, el alcance del concepto de servicio público es un tanto impreciso, ya que, de acuerdo con el artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), «son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias», que serán, en todo caso, las atribuidas por el legislador sectorial, en particular, en los ámbitos enumerados en el artículo 25.2 LBRL, las contenidas en los artículos 26 y 27 LBRL, y aquellas que, eventualmente, les correspondan en virtud de la aplicación de la cláusula general de competencia contenida en el artículo 25.1 LBRL según la cual «el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo», con los límites introducidos por el artículo 7.4 LBRL.

A partir de la entrada en vigor de la reforma de la legislación básica de régimen local —LBRL— operada 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 —es-

población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ).

tabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera—, las competencias locales se pueden clasificar en: delegadas —que se ejercerán en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el art. 27, y donde se preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia— y propias —que se ejercerán en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas—, las cuales se determinarán por ley dentro de los ámbitos materiales enunciados en el art. 25.2 LBRL.

Las materias contenidas en el art. 25.2 LBRL constituyen una garantía mínima de la autonomía local, debiendo evaluarse la conveniencia de la implantación de nuevos servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. El listado de materias que presentan interés local sobre las que el legislador estatal y autonómico han de atribuir competencias a los entes locales se ha visto reducido en relación con la regulación anterior a la reforma, principalmente, en lo que respecta a los ámbitos de la educación, salud, sanidad y servicios sociales. No obstante, este hecho no implica que los municipios dejen de ser titulares de aquellas competencias que les correspondían antes de la reforma en virtud de lo dispuesto en las leyes sectoriales estatales o autonómicas ya que, dentro de esta categoría de competencias propias, se incluyen también todas aquellas atribuidas por las leyes estatales y autonómicas dentro de sus respectivos ámbitos competenciales. Asimismo, la STC 41/2016 ha abierto la posibilidad de que el Estado lleve a cabo determinadas atribuciones competenciales a los municipios con el fin de garantizar un conjunto homogéneo de derechos prestacionales del vecino, tal y como sucede en el art. 26.1 LBRL donde se contendría, al mismo tiempo, una atribución de competencias a los municipios y un mandato para su efectivo ejercicio¹⁸ (por ejemplo, todos los municipios de menos de 20.000 habitantes deben prestar los servicios de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria,

¹⁸ VELASCO CABALLERO, Francisco, «Juicio Constitucional sobre la LRSAL: punto final», *Anuario de Derecho Municipal*, 10, 2017, pp. 21-44.

abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas, parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos).

Además de las competencias propias y de las atribuidas por delegación, el art. 7.4 LBRL introduce una nueva y discutible categoría: «las competencias distintas de las propias». Dentro de ella, tras la supresión de la cláusula de complementariedad contenida en el art. 28 LBRL, quedarían comprendidas todas aquellas competencias atribuidas mediante cláusulas generales y las competencias complementarias contenidas en las leyes autonómicas, siendo necesario para su ejercicio tener en cuenta los límites establecidos en el art. 7.4 LBRL, donde se dispone que las entidades locales solo podrán ejercer estas competencias cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración.

2.2 EL PAPEL DE LA PROVINCIA

A nivel supramunicipal, debe destacarse el papel de la provincia en la gestión de servicios e infraestructuras. En efecto, la LRSAL 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 concentrándose en la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios¹⁹.

La LBRL, siguiendo un esquema similar al empleado respecto de las competencias municipales, distingue entre competencias propias de las

¹⁹ Vid. FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, «Qué hacer con las diputaciones provinciales (presupuestos y límites constitucionales para su reforma)», en PAREJO ALFONSO, L. (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2017, p. 69.

provincias, delegadas y distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

Las competencias propias de las provincias serán determinadas por ley y se ejercerán 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 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, FJ 11, deben ser ejercidas de forma subsidiaria respecto de la competencia municipal de que se trate.

De entre las competencias atribuidas expresamente a la provincia, es posible distinguir dos grupos. De un lado, aquellas relativas a la prestación de servicios públicos, y, de otro lado, competencias de coordinación, cooperación y asistencia. De conformidad con lo dispuesto en el art. 36.1 c) LBRL 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. Asimismo, el art. 36.2 LBRL atribuye 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 y, de otro lado, 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 mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal. El art. 116 bis 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. Por último, 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 y la de 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).

Respecto del ejercicio de competencias delegadas y distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, hay que señalar que les resultan de aplicación los límites señalados respecto de las competencias municipales, de acuerdo con la nueva redacción del art. 7.3 y 7.4 LBRL.

3. La prestación de servicios públicos locales por los pequeños municipios

3.1 SERVICIOS PÚBLICOS DE PRESTACIÓN OBLIGATORIA PARA LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

A pesar de que la LBRL no cuenta con un título específico aplicable a los pequeños municipios, lo cierto es que, a lo largo de su articulado, se introducen especialidades aplicables a los mismos, como sucede en el artículo 26 LBRL, en el cual se les atribuye la competencia respecto de los servicios enumerados en el mismo y, simultáneamente, la obligación de su prestación, modulada, en algunos casos, atendiendo a la población del municipio.

De acuerdo con el artículo 26.1, letra a) LBRL, todos los municipios están obligados a prestar los siguientes servicios obligatorios mínimos, exigibles con independencia de su población: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

Aquellos municipios con población superior a 5.000 habitantes, además, están obligados a prestar los servicios de: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos (26.1 b) LBRL). Asimismo, en el párrafo segundo de dicho precepto se añade que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes ser-

vicios: a) recogida y tratamiento de residuos; b) abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; c) limpieza viaria; d) acceso a los núcleos de población; e) pavimentación de vías urbanas; f) alumbrado público.

No obstante las obligaciones derivadas del art. 26 LBRL para los pequeños municipios, hay que señalar, en este punto, que una parte importante del catálogo de servicios que les corresponde prestar deriva, en la actualidad, de la atribución de competencias en su favor que lleva a cabo el legislador sectorial en diferentes ámbitos materiales, sin ir acompañadas, en muchas ocasiones, de financiación suficiente y sin introducir, en muchos casos, modulaciones en función de las características de los municipios²⁰. Así, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Galicia, el legislador sectorial autonómico atribuye, en ocasiones de forma poco clara, competencias a los municipios en los siguientes ámbitos: medio ambiente, en particular, respecto de la conservación de lechos fluviales y de la recogida de animales domésticos abandonados —la legislación gallega atribuye a todos los ayuntamientos como competencia propia y servicio obligatorio la recogida de animales domésticos abandonados dentro de su término municipal (art. 22.1 de la Ley 4/2017, do 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia)—; abastecimiento de agua potable a domicilio y la evacuación y tratamiento y depuración de aguas residuales; servicios sociales; ayuda en el hogar, escuelas infantiles de 0 a 3 años; bomberos, salvamento, protección civil y emergencias; prevención y defensa de incendios forestales; salvamento y seguridad en playas y lugares públicos de baño; unidades de drogodependencia; o igualdad y de violencia de género²¹.

²⁰ VELASCO CABALLERO, Francisco, «Municipios urbanos...», *op.cit.*, nota 9, p. 45, afirma que estas competencias, así como las que las leyes sectoriales estatales y autonómicas les atribuyen, son más de las que objetivamente los municipios muy pequeños pueden ejercer o prestar. Por lo tanto, se verifica una «ficción de ejercicio» de competencia.

²¹ *Vid.*: https://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/75906/xunta-usc-presentan-estudio-que-delimita-las-competencias-las-administraciones?langId=es_ES (05.04.2023).

3.2 LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

Como se ha señalado, no todos los municipios pequeños tienen dificultades en la prestación de los servicios públicos de su competencia en condiciones adecuadas de calidad. Ello dependerá de múltiples factores, como su ubicación en el territorio inmediato de influencia de las ciudades o en sus áreas metropolitanas, su capacidad financiera, sus características sociodemográficas, etc.

En el caso de aquellos pequeños municipios que no son capaces de erogar los servicios públicos de su competencia en condiciones adecuadas, el ordenamiento jurídico ofrece diferentes soluciones.

De un lado, resulta clave el papel las provincias y, en su caso, de las comarcas. En particular, en el caso de los municipios de menor tamaño la provincia los sustituye directamente en su erogación, mientras que en los municipios intermedios el papel de la provincia consiste en ofrecerles asistencia y cooperación (técnica y financiera)²².

En concreto, de acuerdo con el artículo 36.1 LBRL, la Diputación debe garantizar la prestación: de los servicios de secretaría e intervención, en los municipios de menos de 1.000 habitantes; de los servicios de tratamiento de residuos, en los municipios de menos de 5.000 habitantes; la prestación de los servicios de prevención y extinción de incendios, en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación, así como la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada²³.

En todo caso, la función esencial de la provincia continúa siendo la coordinación, asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de la prestación unificada de los servicios de los municipios. Así, debe destacarse el papel encomendado a las Diputaciones como coordinadoras, mediante convenio con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los

²² VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, «Municipios urbanos...», *op.cit.*, nota 9, p. 47.

²³ *Vid.*, respectivamente, las letras b), c), g) del artículo 36.1.

municipios con población inferior a 5.000 habitantes²⁴, y de los siguientes servicios, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, enunciados en el artículo 26.2 LBRL: a) recogida y tratamiento de residuos; b) abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; c) limpieza viaria; d) acceso a los núcleos de población; e) pavimentación de vías urbanas; f) alumbrado público²⁵. Resultaría deseable, no obstante, que en una eventual reforma de la legislación básica de régimen local, se llevase a cabo una reformulación del nivel supramunicipal para mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos en los pequeños municipios, en el sentido que se apuntará más abajo.

En cuanto a las comarcas, se trata de agrupaciones de municipios limítrofes con personalidad jurídica que pueden tener entre sus cometidos la prestación de servicios de ámbito supramunicipal. El artículo 42.3 LBRL remite a la legislación autonómica la determinación de las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen estableciendo en el párrafo siguiente una garantía de la autonomía de los municipios comprendidos en ella: la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25.

De otro lado, los pequeños municipios pueden emplear fórmulas de gestión conjunta para la prestación de los servicios de su competencia en condiciones adecuadas de calidad.

En primer lugar, cabe destacar en este punto, la utilidad del recurso a instrumentos de colaboración público-público, como los convenios o los consorcios, a los que pueden recurrir, de forma voluntaria, aquellos municipios con escasa capacidad económica o técnica para la prestación de los servicios públicos locales²⁶.

²⁴ Artículo 36.1, letra i).

²⁵ *Vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional, 111/2016, de 9 de junio.

²⁶ CARBONELL PORRAS, Eloísa, «¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: un comentario de urgencia», en *REALA*, 15, 2021, p. 64, señala que «algunas leyes autonómicas contemplan regímenes específicos para municipios con núcleos de población diferenciados, rurales, o con escasa población, pero no han sido objeto de ulterior de-

El artículo 57 LBRL configura el convenio —mecanismo de colaboración público-público horizontal o no institucionalizada— como fórmula idónea para la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, otorgándole carácter preferente sobre el consorcio, sin perjuicio del posible empleo de otras fórmulas y estableciendo la obligación de comunicar su celebración a aquellas administraciones que, resultando interesadas, no hayan intervenido en ellos, a los efectos de mantener una recíproca y constante información²⁷.

Su empleo deberá estar orientado a mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera²⁸.

Por lo que respecta a los consorcios, estos se definen en el artículo 118 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) como entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias²⁹.

sarrollo y, en consecuencia, no se han concretado en qué consisten las especialidades. Probablemente porque la opción preferida por las Comunidades Autónomas ha sido la potenciación de mancomunidades de municipios especialmente pensadas para solventar los problemas de los municipios más pequeños». De hecho, como ha subrayado VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, «Municipios urbanos...», *op. cit.*, nota 9, p. 28, «a falta de regulación estatal extensa, en este ámbito es más relevante la legislación autonómica».

²⁷ Sobre este tema, vid. GOSÁLVEZ PEQUEÑO, Humberto, «Principios de la actividad administrativa conveniada de las Administraciones Locales», en GOSÁLVEZ PEQUEÑO, H. (dir.), *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Pública*. CEMCI, Granada, 2016, pp. 497-554.

²⁸ No obstante, el recurso a la fórmula convencional para la gestión conjunta de competencias municipales tiene una serie de límites derivados de la legislación contractual. Una de las principales dificultades en su empleo consiste en determinar en qué supuestos la relación de colaboración que pretende establecerse tiene naturaleza contractual —resultándole, en consecuencia, de aplicación las normas sobre contratación pública— y en cuáles quedaría al margen de las mismas.

²⁹ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 119 LRJSP, las normas establecidas en la LBRL y en la LRSAL sobre los consorcios locales tendrán carácter supletorio respecto a

Su objeto consiste en la realización de actividades de fomento, prestaciones o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes³⁰.

La constitución de consorcios —así como la celebración de convenios— queda subordinada, tal y como dispone el artículo 57.2 de la LBRL a que, con ellos, se logre una mejoría de la eficiencia de la gestión pública, se eliminen duplicidades administrativas y se cumpla con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Sin embargo, como se ha adelantado, el recurso a la técnica consorcial queda limitada a aquellos casos en que la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, permita una asignación más eficiente de los recursos. Asimismo, el legislador local, que muestra una gran desconfianza ante el uso de esta figura, exige que, en todo caso, se verifique que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos³¹.

En segundo lugar, por lo que se refiere a las mancomunidades, éstas se pueden definir como entes locales no territoriales, de carácter asociativo, creados voluntariamente por los municipios para la gestión común de obras y servicios de su competencia (artículos 3.2 c), 4.3 y 44 LBRL)³².

lo dispuesto en la citada LRJSP. Vid. BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, «Los consorcios administrativos ante un nuevo régimen jurídico», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 94, 2016, pp. 81 y ss.

³⁰ Vid.: BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *op. cit.*, nota 29, pp. 57 y ss.; HERNANDO RYDINGS, María, «Las mancomunidades y los consorcios», en ALMEIDA CERREDA, M. TUBERTINI, C; GONÇALVES, P. (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local*. Civitas, Madrid, 2015, pp. 139-174; y TOSCANO GIL, Francisco, «Otra vez los consorcios administrativos: novedades introducidas por la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 105, 2016, pp. 473 y ss.

³¹ Además de los condicionantes establecidos por el legislador para el recurso a estas fórmulas, es necesario tener en cuenta los límites establecidos en la disposición adicional novena de la LBRL, cuyo contenido se expondrá en el apartado siguiente.

³² Esta definición se puede ver en HERNANDO RYDINGS, María, *op. cit.*, nota 30, p. 146.

Asimismo, en general, sobre las mancomunidades, vid. CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio, «Las mancomunidades de municipios tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en CARRILLO DONAIRE, J.A.; NAVARRO RODRÍGUEZ,

Tras la reforma de la LBRL operada por la Ley 57/2003, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, se reforzó el papel de las mancomunidades permitiéndoles asumir las potestades administrativas previstas en el artículo 4.1 LBRL, colocándolas así al nivel de las entidades territoriales. La LRSAL de 2013 introdujo algunas precisiones importantes en cuanto a su objeto, tal y como se verá a continuación. A través de la disposición transitoria undécima de la LRSAL, tras otorgar a las mancomunidades un plazo de seis meses desde su entrada en vigor, para que adaptasen sus estatutos a lo previsto en el citado artículo 44 LBRL —indicando que, de no cumplir este mandato, incurrirían en causa de disolución— se introduce una importante limitación en cuanto a su objeto, al señalar que las competencias de las mancomunidades de municipios estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y a la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26 LBRL, lo que impediría, por ejemplo, la gestión de los servicios sociales mediante esta fórmula³³.

Por último, cabe mencionar la posible utilización de fórmulas societarias para este fin, respecto de las cuales es necesario distinguir entre la gestión conjunta de servicios públicos locales por medio de sociedades interadministrativas, compuestas íntegramente por capital público y la gestión conjunta de servicios públicos locales mediante sociedades de

P. (coords.), *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. La Ley, Madrid, 2014, pp. 265-300; QUINTANA LÓPEZ, Tomás, *Las mancomunidades en nuestro derecho local*. INAP, Madrid, 1990.

³³ *Vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo.

Tal y como subraya VELASCO CABALLERO, Francisco, «Juicio Constitucional...», *op. cit.*, nota 18, p. 38, «una vez admitido que las leyes autonómicas pueden atribuir otras competencias propias a los municipios, aparte de las enumeradas en los arts. 25.2 y 26 LBRL, resulta extravagante que una competencia municipal «propia», atribuida por ley autonómica en materia distinta de las de los arts. 25.2 y 26 LBRL, no pueda gestionarse por medio de mancomunidades. Simplemente, no hay ninguna razón cualificada que justifique esta restricción. Por ello, esta medida limitativa bien podría haber sido tachada de arbitraria por el Tribunal Constitucional, porque (en los términos de la STC 181/2000, FJ 4º) carece de toda justificación».

economía mixta, en las que una parte del capital social se encuentra en manos privadas.

De un lado, en relación con las sociedades interadministrativas, es decir, aquellas constituidas por varios entes locales para la gestión de servicios de su competencia, ante la falta de una regulación expresa de esta figura en la LBRL, es posible realizar varias consideraciones respecto de su empleo como instrumento para la gestión conjunta de servicios locales: en primer lugar, que su capital ha de ser íntegramente público, no siendo correcto, desde el punto de vista teórico, emplear para este tipo de sociedades la denominación de sociedad mixta, nombre que debe quedar reservado para aquellas que cuentan con participación privada en su capital social; en segundo lugar, hay que recordar que la forma normal de colaborar entre las Administraciones públicas debería ser el convenio³⁴, fórmula establecida, además como preferente tras la modificación de la LBRL operada por la LRSAL, lo que puede deducirse tras realizar una interpretación extensiva de lo dispuesto en el artículo 57.2 en relación con los consorcios —como se ha indicado, la LBRL prefiere el recurso a las fórmulas horizontales de colaboración público-público frente a las verticales— y tras una lectura conjunta de dicho precepto con lo dispuesto en la disposición adicional novena de la LBRL sobre redimensionamiento del sector público local, donde se establecen límites al recurso a dichas fórmulas.

De otro lado, en relación con las sociedades de economía mixta, es necesario realizar las siguientes consideraciones. En primer lugar, cuando se trata de sociedades de economía mixta integradas por varios entes públicos y por capital privado, es necesario, primero, constituir la sociedad de que se trate y, a continuación, celebrar un contrato administrativo —contrato de concesión de servicios o contrato de servicios en función del cual sea la actividad que se le va a encomendar— mediante el cual se atribuirá la gestión del servicio a la nueva sociedad, en caso de que resulte adjudica-

³⁴ *Vid.* el Informe 68/96, de 18 de diciembre de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Asimismo, *vid.* SANTIAGO IGLESIAS, Diana, *Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales*. Iustel, Madrid, 2010, p. 61.

taria del mismo³⁵. Esta es la diferencia fundamental con el supuesto en que el capital de la sociedad de economía mixta está integrado, únicamente, por el ente local titular del servicio y uno o varios socios privados, ya que, en este último caso, con la celebración del contrato administrativo que corresponda —contrato de concesión de servicios o contrato de servicios— se selecciona al socio privado y se encomienda la gestión del servicio de que se trate a la sociedad que se va a crear³⁶.

En todo caso, a la hora de recurrir a fórmulas de colaboración público-público institucionalizadas (consorcios) y a fórmulas de colaboración público-privada institucionalizadas (sociedades de economía mixta), deben tenerse en cuenta las limitaciones derivadas de la legislación de contratos públicos (art. 31 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)). En particular, en aquellos casos en que varios poderes adjudicadores (entes locales) deseen instrumentar su colaboración a través de la creación de una persona jurídica deberán tener en cuenta que, para poder entender que ésta tiene la condición de medio

³⁵ El hecho de que en la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), se elimine el contrato de gestión de servicios públicos, no implica que desaparezcan las sociedades de economía mixta como forma de gestión, puesto que, es posible reconducir esta figura al contrato de concesión de servicios o al contrato de servicios, en función del cual sea su objeto.

Sobre la interpretación del alcance de la disposición adicional vigésima segunda de la LCSP, SANTIAGO IGLESIAS, Diana, «¿Es posible crear sociedades de economía mixta para la gestión de servicios públicos locales en el marco de contratos de servicios y de concesión de servicios?», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 16, 2021, pp. 98-117.

³⁶ Las sociedades de economía mixta gestoras de servicios públicos se configuraban, hasta la entrada en vigor de la LCSP de 2017, como una de las modalidades del contrato de gestión de servicios públicos. Tras la supresión de dicho contrato, la gestión indirecta de los servicios públicos podrá llevarse a cabo a través del contrato de concesión de servicios o del contrato de servicios, en función de si existe traslación del riesgo operacional al contratista, y, al igual que sucedía bajo la norma anterior, en virtud de la libertad de pactos (art. 34.1 de la LCSP de 2017), en los pliegos del contrato que proceda celebrar podrá introducirse como condición su ejecución a través de una sociedad de economía mixta. *Vid.* SANTIAGO IGLESIAS, Diana, «¿Es posible crear sociedades...», *op. cit.*, nota 35.

propio de aquellos, deben cumplirse todos y cada uno de los requisitos que se establecen a continuación (art. 32.4 LCSP):

«a) Que los poderes adjudicadores que puedan conferirle encargos ejerzan sobre el ente destinatario del mismo un control conjunto análogo al que ostentarían sobre sus propios servicios o unidades.

Se entenderá que existe control conjunto cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

1.º Que en los órganos decisorios del ente destinatario del encargo estén representados todos los entes que puedan conferirle encargos, pudiendo cada representante representar a varios de estos últimos o a la totalidad de ellos.

2.º Que estos últimos puedan ejercer directa y conjuntamente una influencia decisiva sobre los objetivos estratégicos y sobre las decisiones significativas del ente destinatario del encargo.

3.º Que el ente destinatario del encargo no persiga intereses contrarios a los intereses de los entes que puedan conferirle encargos.

La compensación se establecerá, por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que depende el medio propio personificado para las actividades objeto de encargo realizadas por el medio propio directamente y, en la forma que reglamentariamente se determine, atendiendo al coste efectivo soportado por el medio propio para las actividades objeto del encargo que se subcontraten con empresarios particulares en los casos en que este coste sea inferior al resultante de aplicar las tarifas a las actividades subcontratadas.

Dichas tarifas se calcularán de manera que representen los costes reales de realización de las unidades producidas directamente por el medio propio.

b) Que más del 80 por ciento de las actividades del ente destinatario del encargo se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por los poderes adjudicadores que lo controlan o por otras personas jurídicas controladas por los mismos poderes adjudicadores. El cálculo del 80 por ciento se hará de acuerdo con lo establecido en la letra b) del apartado 2 de este artículo.

c) Que cumplan los requisitos que establece este artículo en su apartado 2 letras c) y d)».

4. Medidas adoptadas para la mejora del acceso y la calidad de los servicios públicos locales en municipios despoblados

Tanto a nivel europeo, como estatal y autonómico es posible identificar múltiples iniciativas que pretenden hacer frente al reto demográfico a través de la mejora de los niveles de calidad en la prestación de servicios por los municipios, con independencia de su tamaño, por entender que dichas actuaciones pueden resultar útiles en la fijación de población en el ámbito rural.

4.1 ÁMBITO EUROPEO

Una parte importante de la acción de la Unión Europea en la lucha contra la despoblación rural se articula a través de la programación plurianual de la política de cohesión económica, social y territorial —artículos 174 y siguientes del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)— y de la Política Agrícola Común (PAC) —artículos 38-44 TFUE—³⁷.

Con respecto a la política de cohesión, en la programación para el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020 —financiada por el Fondo Europeo de Garantía en Agricultura (FEAGA) y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE)³⁸ — el Marco Estratégico Común (MEC), que definió cómo los Fondos

³⁷ Vid. SANZ LARRUGA, Francisco Javier, «Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el derecho», en SANZ LARRUGA, F.J.; MIGUEZ MACHO, L. (eds.), *Derecho y dinamización e innovación rural*. Tirant lo blanch, Valencia, 2021, p. 53.

³⁸ Vid. el Reglamento (UE) núm. 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Consejo.

EIE debían perseguir los objetivos establecidos en los reglamentos europeos de aplicación, exigía a los Estados miembros que tuvieran en cuenta, en la utilización de los fondos europeos, los retos relacionados con el cambio demográfico, ajustándolos, en su caso, a sus estrategias nacionales o regionales³⁹.

En el marco de la nacionalización del MEC, mediante la celebración del Acuerdo de Asociación para ese período —documento estratégico y conciso, elaborado con arreglo al enfoque de la gobernanza multinivel: en diálogo con la Comisión el Estado miembro expone cómo pretende utilizar los fondos europeos— España declaró la transversalidad del cam-

³⁹ Artículo 11, letra e) Reglamento (UE) núm. 1303/2013. De acuerdo con el MEC: «Los retos derivados del cambio demográfico, en particular los relacionados con la disminución de la población activa, un porcentaje cada vez mayor de jubilados y la despoblación, se tendrán en cuenta en todos los niveles.

Los Estados miembros recurrirán a los Fondos EIE en consonancia con las estrategias nacionales o regionales pertinentes, cuando dichas estrategias existan, para afrontar los problemas demográficos y crear un crecimiento vinculado a una sociedad en proceso de envejecimiento.

2. Los Estados miembros utilizarán los Fondos EIE, en consonancia con las estrategias nacionales o regionales pertinentes, para facilitar la inclusión de todos los grupos de edad, en particular mediante la mejora del acceso a la educación y a las estructuras de apoyo social con miras a mejorar las oportunidades de empleo de las personas de más edad y de los jóvenes, centrándose en las regiones con altos índices de desempleo juvenil en comparación con el índice medio de la Unión. Las inversiones en el ámbito de las infraestructuras sanitarias responderán al objetivo de lograr una larga vida laboral saludable para todos los ciudadanos de la Unión.

3. Para abordar los retos en las regiones más afectadas por el cambio demográfico, los Estados miembros determinarán, en particular, las medidas necesarias para:

a) apoyar la renovación demográfica a través de mejores condiciones para las familias y un mejor equilibrio entre la vida laboral y familiar;

b) impulsar el empleo e incrementar la productividad y el rendimiento económico a través de inversiones en educación, en tecnologías de la información y de la comunicación, y en investigación e innovación;

c) hacer hincapié en la adecuación y la calidad de la educación, de la formación y de las estructuras de apoyo social y, cuando proceda, en la eficacia de los sistemas de protección social;

d) promover un servicio viable de prestaciones de asistencia sanitaria y dependencia, especialmente mediante las inversiones en salud en línea, ciberasistencia e infraestructuras».

bio demográfico, en particular, respeto al objetivo temático 2 —«Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a las mismas»—, 3 —«Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, del sector agrícola y del sector de la pesca y la acuicultura»—, 8 —«Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad rural»— y 9 —«Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación»—⁴⁰.

Las medidas relativas a los servicios públicos en las áreas rurales se concentraron en el objetivo temático 2, en el que se previó que, con carácter excepcional y de modo debidamente justificado, los Fondos EIE podrían ser útiles para extender la banda ancha ultrarrápida a las áreas rurales —de acuerdo con la Agenda Digital para Europa de 2020— a través de la distribución de los recursos económicos entre las comunidades autónomas en función de la disparidad de cobertura existente en

⁴⁰ Vid. *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*, https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/pa/Documents/20190215_AA_Es-pa%0c3%b1a_2014_2020_Vdef.pdf (05.04.2023).

Desde un punto de vista comparado, puede ser útil la referencia al caso de Italia que, en la nacionalización del MEC, mediante la celebración del acuerdo de asociación para el período 2014-2020, institucionalizó su *Strategia Nazionale per le Aree Interne* (SNAI) —principal política italiana dirigida a luchar contra la despoblación rural—. En el marco de la SNAI, hay dos líneas de acción: la primera, financiada por los Fondos EIE, se ha destinado a la realización de proyectos de desarrollo local —como la valorización de los recursos naturales, culturales y del turismo sostenible, el apoyo a los sistemas agro-alimentarios, el ahorro energético y los sectores locales de energías renovables, artesanía—; la segunda, con cargo al presupuesto nacional, se ha destinado a la mejora de los servicios públicos de transporte, educación y sanidad. Vid. https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia_nazionale_aree_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19 (05.04.2023). Sobre la SNAI, *vid.*: DE DONNO, Marzia; TUBERTINI, Claudia, «Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana», en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 297-321; TUBERTINI, Claudia, «Nuevas perspectivas en las políticas en favor de los territorios frágiles en Italia», en NAVARRO GÓMEZ, C.; RUIZ PULPÓN, A.R; VELASCO CABALLERO, F; CASTILLO ABELA, J. (eds.), *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local*, Ciudad Real, 22-23 de septiembre de 2022, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2022, pp. 431-433; CIPOLLONI, Claudia, «Le politiche di contrasto dello spopolamento nelle Aree interne», en *Italian Papers on Federalism*, 3, 2021, pp. 56-59.

aquel momento. Asimismo, se hacía referencia a algunos servicios públicos —como la educación—, cuya prestación podía mejorarse a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC). El Acuerdo de Asociación especificaba también las líneas de inversión del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) —uno de los Fondos EIE—, que constituye la fuente de financiación del pilar de desarrollo rural de la PAC⁴¹. Su contribución a la prestación de los servicios públicos se abordará al tratar la política agrícola europea.

Con respecto al periodo 2021-2027, el Reglamento (UE) 2021/1060, —que contiene el marco básico del programa, a financiar por el FEDER, el Fondo Social Europeo (hoy denominado Fondo Social Europeo Plus (FSE+)), el Fondo de Cohesión y el Fondo europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA)— prevé, en las indicaciones relativas a la preparación del Acuerdo de Asociación, el empleo de un enfoque integrado en la planificación para abordar los retos demográficos de las diferentes regiones o zonas⁴².

El Acuerdo de Asociación para el periodo 2021-2027 fija el reto demográfico como objetivo transversal, de manera que las diferentes políticas sectoriales deberán integrarlo de forma coherente con los documentos marco ya adoptados. En concreto, en la programación del último de los cinco objetivos estratégicos establecidos (OE5) —«Una Europa más próxima a sus ciudadanos, fomentando el desarrollo integra-

⁴¹ *Vid. Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*, cit., nota 40.

⁴² Artículo 11.1, letra j), Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados. En la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la inversión de las tendencias demográficas en las regiones de la Unión mediante los instrumentos de la política de cohesión (2020/2039(INI))*, 20 de mayo 2021, § A, se afirma: «la política de cohesión, como principal fuente de inversión pública en la Unión, que representa el 8,5 % de la inversión de capital público, puede desempeñar un papel importante a la hora de abordar estos retos demográficos, también con vistas a preservar el equilibrio demográfico natural de la Unión a largo plazo».

do y sostenible de todo tipo de territorios e iniciativas locales»⁴³, las actuaciones financiadas con fondos europeos están llamadas a jugar un papel especialmente relevante a la hora de afrontar el reto demográfico⁴⁴.

En el marco del OE5, se destaca la necesidad de diferenciar los esquemas de desarrollo urbano y rural teniendo presente la heterogeneidad de las entidades locales, determinada esencialmente —aunque no de forma exclusiva— por la población de los municipios. Este enfoque resulta del análisis sobre la ejecución del eje urbano en el periodo 2014-2020 (el ciclo anterior), que mostró cómo una serie de problemas estructurales dificultaron la plena absorción de los fondos por las entidades locales beneficiarias, entre los que se cabe destacar la homogeneidad de las condiciones de la convocatoria para todos los municipios de España.

En el OE5.1, sobre el desarrollo urbano, se distinguen tres modelos de desarrollo urbano para el reparto de los fondos: grandes ciudades y capitales de provincia, ciudades intermedias y áreas urbanas funcionales, es decir, una agrupación de varios municipios con vínculos funcionales que sumen más de 20.000 habitantes, entre los que haya una cabecera de al menos 10.000 habitantes, y en los que predomine el empleo en el sector servicios. En el caso de aquellas áreas funcionales, cuyas acciones redundan en la mejora de la cohesión y las sinergias entre las ciudades y su entorno —bien rural, bien urbano— representado por municipios de menor tamaño con escasa capacidad administrativa, se destaca el papel central que puede corresponder a la provincia, que podrá presentar su estrategia territorial, basada en el proceso de participación de los actores locales⁴⁵.

⁴³ Artículo 5.1, letra e), Reglamento (UE) 2021/1060.

⁴⁴ Vid. *Acuerdo de Asociación de España 2021-2027*, https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Documents/20221118_Acuerdo_Asociacion_aprobado.pdf (05.04.2023).

⁴⁵ En el *Acuerdo de Asociación de España 2021-2027*, cit., nota 44, se afirma: «El modelo de las áreas urbanas funcionales pone en el centro de la acción al nivel provincial, representado en el marco administrativo por las diputaciones provinciales o figuras análogas en las Comunidades Autónomas uniprovinciales [...] Las diputaciones (o figuras análogas), que cuentan con estructura administrativa con capacidad de gestión y con experiencia en la prestación de servicios conjunta en diferentes municipios, podrán presentar sus estrategias territoriales concretadas para una zona que pueda considerarse

En el OE5.2, sobre el desarrollo rural, se hace hincapié en los retos demográficos, para cuya consecución se destaca la necesidad de mejorar la prestación de servicios básicos, especialmente, de los servicios públicos. En este ámbito, el documento se remite a las acciones de los objetivos políticos 1 —«una Europa más competitiva e inteligente, promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente y una conectividad TIC regional»— y 2 —«una Europa más verde, baja en carbono en transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono y resiliente, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos y la movilidad urbana sostenible»—. En todo caso, en el propio ámbito del OE5.2, se prevé la posibilidad de programar actuaciones que traten de enfrentar los retos demográficos a través de estrategias territoriales integradas y participativas propias de áreas funcionales compuestas por municipios de menos de 10.000 habitantes o de nivel supramunicipal, representados por diputaciones, mancomunidades, etc.⁴⁶.

Con respecto a la PAC, en la programación para el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020, la lucha contra la despoblación rural encajaba especialmente en el desarrollo rural financiado por el FEADER. En efecto, entre sus objetivos, establecidos en el artículo 4 del Reglamento (UE) 1305/2013, se establecía el de «lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales incluyendo la creación y conservación del empleo»⁴⁷.

bajo los parámetros definitorios de las áreas funcionales. Supone, por tanto, la posibilidad de que, desde el nivel provincial, se plantee una acción integrada en varios municipios que compartan nexos sociales, económicos o ambientales. La participación activa de los municipios en la configuración de la estrategia del área funcional se garantiza por la propia estructura de las diputaciones —que forman parte de la administración local y cuya estructura de gobernanza surge de los órganos de gobierno municipales».

⁴⁶ Vid. *Acuerdo de Asociación de España 2021-2027*, cit., nota 44.

⁴⁷ Artículo 4, letra c), Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

La PAC pretendía contribuir a este objetivo a través de un abanico de intervenciones relacionadas con varios ámbitos, entre los que cabe destacar, atendiendo al objeto de este trabajo, la financiación de los servicios básicos en las zonas rurales (artículo 20 del Reglamento (UE) 1305/2013). La gama de intervenciones que quedaban comprendidas era muy amplia y podía incluir la introducción o mejora de la banda ancha, los servicios de administración en línea, los servicios básicos —que incluían también las actividades culturales y recreativas—, el mantenimiento, la restauración y la rehabilitación del patrimonio cultural y natural, etc.⁴⁸

En el caso de España este objetivo se incluyó tanto en el *Programa Nacional de Desarrollo Rural* (PNDR) —que incluía los elementos comunes a los Programas de Desarrollo Rural de las comunidades autónomas (PDRs)— como en los diferentes PDRs.

En particular, el PNDR prestaba especial atención a la distribución de competencias y la heterogeneidad territorial en relación con el empleo, paro, tasa de pobreza, etc., así como a la tradicional diversidad estructural y demográfica de las diferentes comunidades autónomas, factores que

⁴⁸ El artículo 20 del Reglamento (UE) 1305/2013 mencionaba:

«a) la elaboración y actualización de planes para el desarrollo de los municipios y poblaciones de las zonas rurales y sus servicios básicos, y de planes de protección y gestión correspondientes a zonas de la red Natura 2000 y otras zonas de alto valor natural;

b) las inversiones en la creación, mejora o ampliación de todo tipo de pequeñas infraestructuras, entre ellas las inversiones en energías renovables y en el ahorro energético;

c) las infraestructuras de banda ancha, en particular su creación, mejora y ampliación, las infraestructuras de banda ancha pasivas y la oferta de acceso a la banda ancha y a soluciones de administración pública electrónica;

d) las inversiones en la creación, mejora o ampliación de servicios básicos locales para la población rural, incluidas las actividades recreativas y culturales, y las infraestructuras correspondientes;

e) las inversiones para uso público en infraestructuras recreativas, información turística e infraestructuras de turismo a pequeña escala;

f) los estudios e inversiones vinculados al mantenimiento, la recuperación y la rehabilitación del patrimonio cultural y natural de las poblaciones, de los paisajes rurales y de las zonas de alto valor natural, incluidos sus aspectos socioeconómicos, así como las iniciativas de sensibilización ecológica;

g) las inversiones que tengan por objeto el traslado de actividades y la transformación de edificios u otras instalaciones situados cerca o dentro de los núcleos de población rural, a fin de mejorar la calidad de vida o los resultados medioambientales de tales núcleos».

hacían muy difícil abordar las necesidades existentes a nivel estatal. En realidad, el PNDR, de las clases de intervenciones contenidas en la medida del artículo 20 del Reglamento (UE) 1305/2013, incluyó la realización de los caminos naturales —itinerarios naturales e infraestructuras verdes que atraviesan la geografía española—⁴⁹, dejando a las comunidades autónomas el desarrollo de las otras medidas, de acuerdo con las especificidades de cada territorio. Por ejemplo, el PDR de Galicia, para el período 2014-2020, previó medidas de fomento para la realización de pequeñas infraestructuras hídricas y energéticas basadas en energías renovables, así como otras en materia de eficiencia energética, banda ancha, servicios básicos locales —servicios asistenciales, servicios culturales, servicios de comunicación— e infraestructuras turísticas, etc.⁵⁰.

En la actualidad, en el marco de la programación para el periodo 2021-2027, disciplinada por los reglamentos (UE) 2021/2115-2116-2117⁵¹, el objetivo de la lucha contra la despoblación rural parece tradu-

⁴⁹ Vid. *Plan Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020, versión de 20 de julio de 2021*, https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/programanacionaldesarrolloruralv91adoptadocedecision21dejuniode2021_tcm30-576008.pdf (05.04.2023), medida M07.

⁵⁰ Vid. *Plan de Desarrollo Rural de Galicia 2014-2020, versión 7.1*, https://pdr-medioural.xunta.gal/sites/default/files/2021-10/PDR%202014_2020%20versi%C3%B3n%207.1.pdfM07 (05.04.2023), medida M07.

⁵¹ Reglamento (UE) núm. 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) núm. 1305/2013 y (UE) núm. 1307/2013; Reglamento (UE) núm. 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) núm. 1306/2013; Reglamento (UE) núm. 2021/2117 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 que modifica los Reglamentos (UE) núm. 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) núm. 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) núm. 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) núm. 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión.

cirse en el Objetivo General de fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales⁵², a conseguir a través de los Objetivos Específicos 7 —«Atraer y apoyar a los jóvenes agricultores y a los nuevos agricultores y facilitar el desarrollo empresarial sostenible en las zonas rurales»— y 8 —«Promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, entre ellas la bioeconomía circular y la silvicultura sostenible»—⁵³. Estos se ubicarían en el segundo pilar, financiado por el FEADER, por ejemplo, mediante los instrumentos de pago o ayudas en relación con limitaciones naturales u otras limitaciones territoriales específicas⁵⁴, el establecimiento de jóvenes agricultores y nuevos agricultores y la puesta en marcha de nuevas empresas rurales⁵⁵ y el apoyo a las inversiones —productivas y no productivas, dentro y fuera de la explotación—⁵⁶. Dado el objeto de este trabajo, resulta de especial interés esta última medida, contenida en el artículo 73 del Reglamento (UE) 2021/2115, en la que, entre otras cuestiones, se prevé la facultad por los Estados miembros de utilizar hasta el 100% de la ayuda para las inversiones en servicios básicos en zonas rurales e infraestructuras de agricultura y silvicultura⁵⁷.

Para este ciclo de programación se ha establecido que cada Estado miembro elabore un plan estratégico nacional en el que, sobre la base de un análisis de sus objetivos y necesidades, establezca el modo en que se utilizarán los instrumentos de la PAC para alcanzar tanto sus objetivos específicos como los objetivos del Pacto Verde Europeo⁵⁸. En el Plan Estratégico Nacional de la PAC español (PEPAC), la necesidad de combatir la despoblación adquiere un carácter transversal con respecto a las

⁵² Artículo 5, letra c), del Reglamento (UE) 2021/2115.

⁵³ Artículo 6, letra g) y h), Reglamento (UE) 2021/2115.

⁵⁴ Artículo 71 y 72 Reglamento (UE) 2021/2115.

⁵⁵ Artículo 75 Reglamento (UE) 2021/2115.

⁵⁶ Considerando 76 Reglamento (UE) 2021/2115. La disciplina se establece en el artículo 73 del propio Reglamento (UE) 2021/2115.

⁵⁷ Artículo 73.4, letra c)-ii), Reglamento (UE) 2021/2115.

⁵⁸ *Vid. Informe sobre el plan estratégico de la PAC 2021*, 19 agosto 2022, https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/pepac-sfc2021-v12_tcm30-623871.pdf (05.04.2023).

demás necesidades identificadas por el mismo en el marco del Objetivo Específico 7 y se le otorga carácter prioritario en el contexto del Objetivo Específico 8, sobre los servicios públicos. En concreto, el PEPAC prevé un conjunto de medidas económicas en favor de las administraciones públicas y de las personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho privado para la prestación de servicios locales —comunicación, energía, salud, suministro y saneamiento del agua (con exclusión del riego), gestión de residuos, cultura y ocio—⁵⁹.

4.2 ÁMBITO ESTATAL

La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR), norma básica todavía vigente, expresaba el objetivo general de 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 (artículo 2.1, letra c). En particular, se pedía a las Administraciones Públicas que, en el marco de las políticas de desarrollo de la citada ley, dotaran al medio rural de las infraestructuras y los equipamientos públicos necesarios, en especial, en materia de transportes, energía, agua y telecomunicaciones (artículo 2.2, letra b), y potenciaran el acceso a la educación, la sanidad y la seguridad ciudadana (artículo 2.2, letra c). Para identificar el ámbito de aplicación de dicha norma, se delimitaba el medio rural como el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km² (artículo 3, letra a). Además, se incluían los municipios rurales con una población residente inferior a

⁵⁹ *Vid.* la sección relativa a las inversiones no productivas en servicios básicos en las zonas rurales —código de intervención 6872— del PEPAC, cuya disciplina a nivel europeo se establece en el artículo 73 del Reglamento (UE) núm. 2021/2115. En esta sección se incluyen también las estrategias *Smart Villages* o *Aldeas Inteligentes*, que pretenden aprovechar las ventajas de la digitalización para mejorar la prestación de servicios públicos en el entorno rural.

los 5.000 habitantes —no sólo los de las zonas rurales a revitalizar sino también los de las intermedias y periurbanas— en la categoría de las zonas rurales prioritarias, es decir, las zonas de aplicación primaria de la ley (artículo 10.2).

Sin embargo, dicha norma básica no tuvo el éxito esperado debido, entre otros motivos: a las dudas que plantea desde el punto de vista competencial, que determina el éxito en la implementación de las medidas contenidas en ella; al hecho de que su instrumento de aplicación —el *Programa de Desarrollo Rural Sostenible*— se haya adoptado con cierto retraso y a la falta de coordinación entre las administraciones intervinientes.

En todo caso, el objetivo antes enunciado de asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población, adaptada a las características de cada territorio, se ha incluido entre los objetivos transversales de las DGENRD, como se ha adelantado en el primer apartado de este trabajo. Las Directrices mencionan, en particular, los servicios en los ámbitos sanitario y educativo, los servicios sociales, de atención a la dependencia, de seguridad, de conectividad, de suministro de productos básicos y de movilidad, cuya adecuada cobertura en su prestación se persigue mediante la colaboración y la cooperación de todos los niveles de gobierno implicados, de acuerdo con sus diferentes características territoriales⁶⁰.

En el marco del *Plan Europeo de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (PRTR) adoptado por España —elemento central del *Next Generation EU* para hacer frente a los efectos de la pandemia de la Covid-19— ha sido aprobado el *Plan de Medidas ante el Reto Demográfico* (PMRD), un documento que concreta las DGENRD en 130 medidas, ordenadas en 10 ejes de acción, entre las que se debe destacar el eje 7, sobre el refuerzo de los servicios públicos y el impulso de la descentralización. Concretamente, las intervenciones previstas se refieren, entre otros, a la seguridad pública, la educación, la investigación científica, el servicio ferroviario, la administración de justicia y, finalmente, la mejora de los

⁶⁰ *Directrices Generales de la Estrategia frente al Reto Demográfico*, cit., nota 8, p. 38.

servicios prestados por la administración general del Estado⁶¹. Sin embargo, las medidas concretas respecto de los servicios públicos locales se encuentran diseminadas en diferentes ejes⁶².

Así, por ejemplo, en el eje 10, relativo a las reformas normativas e institucionales para abordar el reto demográfico, se contiene la propuesta de redactar un Estatuto básico de los pequeños municipios⁶³. En el eje 1 —impulso de la transición ecológica— se prevé, en primer lugar, la habilitación de 100 millones de euros del PRTR —la inversión C.5I1— para que las comunidades autónomas puedan llevar a cabo inversiones en servicios de saneamiento y depuración de aguas en municipios de menos de 5.000 habitantes que no cumplan con los requisitos establecidos en la Directiva 91/271/CEE sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, cuya competencia sea autonómica o municipal (1.8), y para que los municipios menores de 10.000 habitantes con competencias asumidas en abastecimiento de aguas financien la mejora del suministro de agua potable, en donde el coste de estas actuaciones imposibilita la ejecución real de las mismas por su titular (1.9). De otro lado, se contiene una referencia al *Plan de apoyo a la implementación de la Estrategia Española de Economía Circular y a la normativa de residuos* —inversión C.12I3 del PRTR de 200 millones de euros— para la ejecución de proyectos y actuaciones que contribuyan a la transición hacia una economía

⁶¹ Es de interés, entre estas medidas, el proyecto Oficinas de Justicia, con el que se pretende transformar los 7.700 juzgados de Paz en Oficinas para ofrecer a los ciudadanos algunos servicios de la Administración de Justicia sin tener que desplazarse: registro civil, expediente judicial, juicios telemáticos, registros y justicia gratuita. *Vid.* el PMRD, medida 7.18.

⁶² Con respecto a los otros servicios públicos, no sólo de aquellos de competencia local, *vid.* el eje 5 —*Igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y los jóvenes*—, en particular, las medidas 5.6 —*Seguridad y atención a las víctimas de violencias contra las mujeres*—, 5.7 —*Garantía de los recursos asistenciales y de apoyo a las víctimas de violencias contra las mujeres en ámbito rural*—, 5.8 —*Proyectos de alfabetización digital*—. *Vid.* también el eje 8 —*Bienestar social y economía de los cuidados*—, cuyo objetivo es el fortalecimiento de los servicios públicos de atención al ciudadano en el ámbito rural, la prestación de los servicios básicos, como los sanitarios y los asistenciales, en todo el territorio, haciendo hincapié en las exigencias de las personas mayores.

⁶³ Sobre la propuesta de redactar un Estatuto básico de los pequeños municipios, *vid.* el apartado 5.2 de este trabajo.

circular que, según la descripción del PMRD, incluye una serie de medidas destinadas a la recogida separada y el tratamiento de los residuos (1.10). Por último, en el marco de la gestión forestal sostenible, el eje 1 del PMRD planifica un conjunto de inversiones para la defensa de los ecosistemas a través de la lucha contra los incendios con la renovación de los medios aéreos de extinción y la incorporación de nuevas tecnologías (1.13).

Por último, el primero de los documentos que componen *España 2050* —descrito como un ejercicio de perspectiva estratégica que persigue el doble objetivo de mejorar la comprensión a nivel nacional de los desafíos y de las oportunidades sociales, económicos y medioambientales de las próximas décadas y la generación de una *Estrategia Nacional de Largo Plazo* que fije prioridades y coordine los esfuerzos en la óptica de garantizar la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos españoles en el futuro—, identifica nueve desafíos a abordar, de los cuales resulta especialmente importante, en el ámbito del presente trabajo, el número 6, por tener como finalidad *Promover un desarrollo territorial equilibrado, justo y sostenible*⁶⁴. Entre los objetivos cuya realización contribuye al logro de una condición de equilibrio sobre el territorio, se destaca la mejora del acceso a servicios, tanto públicos como privados, en los municipios de menor tamaño, a través de tres clases de acciones: una ordenación del territorio no centrada necesariamente en los límites administrativos municipales sino basada en las necesidades de la población y orientada a optimizar el uso de los recursos disponibles; la adecuación de la oferta de infraestructuras y servicios públicos en los núcleos rurales en función de criterios de demanda, de cobertura de necesidades básicas y de eficiencia, con especial atención a los territorios en riesgo de despoblación; la integración de los núcleos rurales en los sistemas metropolitanos y la incentivación de la creación de agrupaciones de municipios con intereses comunes, mediante una mejora de las comunicaciones, las conexiones de transporte público y otras modalidades de movilidad compartida, de

⁶⁴ Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021.

modo que puedan beneficiarse de servicios ya existentes sin que para ello se recurra al uso del vehículo privado⁶⁵.

4.3 ÁMBITO AUTONÓMICO

En el presente apartado, se destacarán las principales medidas adoptadas por las comunidades autónomas específicamente dirigidas a mejorar el acceso y la calidad de la prestación de determinados servicios públicos en el ámbito municipal —con independencia de la administración que ostente su titularidad—.

En primer lugar, cabe citar la Ley 3/2019 de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana (LSSICV), en la que se consagra la equidad territorial como uno de los principios de gestión de carácter territorial, administrativo y organizacional de los servicios sociales⁶⁶. Este principio se concreta en la previsión de que, en la elaboración del Mapa de Servicios Sociales —instrumento para la organización territorial del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales que se complementa con otros instrumentos de planificación previstos en la Ley— deben tenerse en cuenta aspectos como la baja densidad de población, la alta dispersión geográfica y el riesgo de despoblación, con objeto de garantizar una oferta de servicios equivalente a la existente en el resto del territorio⁶⁷.

El Decreto 34/2021, de 26 de febrero, del Consell, de regulación del Mapa de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana (DRMSSCV), de acuerdo con la LSSICV, delimita las zonas básicas de servicios sociales, las áreas de servicios sociales y los departamentos de servicios sociales

⁶⁵ Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, *España 2050*, cit., nota 64, p. 268.

⁶⁶ Artículo 6.4, letra c), LSSICV: «Los poderes públicos compensarán los desequilibrios territoriales y garantizarán el acceso al Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales por medio de una oferta equitativa y equilibrada de prestaciones en todo el territorio de la Comunitat Valenciana. Se tendrán en cuenta especialmente las zonas y áreas con altas tasas de envejecimiento y dispersión».

⁶⁷ Artículo 26.3 LSSICV.

que componen el Mapa de Servicios Sociales, introduciendo criterios como la concordancia con el sistema de salud y variables de índole socio-demográfica (la densidad poblacional, las redes de comunicación y las características territoriales, entre otros)⁶⁸.

En primer lugar, la Zona básica de servicios sociales es una demarcación territorial constituida por municipios de más de 5.000 habitantes o por la agrupación de varios municipios de menor población, así como la agrupación de municipios próximos, en la que se desarrollan las actuaciones de los servicios sociales de competencia local propia. En segundo lugar, el área de servicios sociales es una demarcación territorial con un tamaño a partir de más de 20.000 habitantes o constituida por una o más zonas básicas de servicios sociales, en la que se desarrollan las actuaciones de los servicios sociales que son de competencia tanto local en algunos casos, como de la Generalitat en otros. En las dos demarcaciones se prevé expresamente que los mismos servicios de competencia local o de competencia autonómica pueden prestarse por una mancomunidad. En tercer lugar, el departamento de servicios sociales es la demarcación territorial constituida por una o más áreas de servicios sociales en la que se desarrollan las actuaciones de los servicios sociales que son de competencia exclusiva e indelegable de la Comunidad Autónoma⁶⁹.

Para la distribución del equipo de profesionales de las zonas básicas se utiliza el criterio demográfico —salvo que se trate de un «espacio vulnerable»⁷⁰—, en el sentido de que su número debe ser proporcional al tamaño poblacional de las mismas, más una persona de apoyo administrativo por cada 5.000 habitantes y una persona de apoyo jurídico por cada 20.000 habitantes⁷¹.

⁶⁸ Artículo 7 LSSICV.

⁶⁹ Artículo 6 DRMSSCV.

⁷⁰ De acuerdo con el artículo 25.1 de la LSSICV, los espacios vulnerables se definen como: «lugares ubicados en el territorio de la Comunitat Valenciana que, por sus características urbanísticas/residenciales, sociales, laborales o económicas, precisan de una actuación integral».

⁷¹ Artículo 65 LSSICV. Otras comunidades autónomas, aunque fuera de la planificación contra la despoblación, han adoptado instrumentos que afectan la prestación de servicios públicos en las áreas despobladas. Castilla y León ha apostado con la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio, por un nuevo

En segundo lugar, cabe citar la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia (LIDG), que tiene por objeto diseñar las líneas principales de la política demográfica gallega de modo transversal. Como en la LSSICV, la norma ubica el equilibrio territorial entre sus principios rectores, definiéndolo como garantía del acceso equitativo a las oportunidades y los servicios públicos y corrección de las desigualdades entre los diferentes territorios de Galicia y las zonas de interior y de costa⁷². En concreto, respecto de los servicios públicos, se dispone que las administraciones públicas de Galicia, en el ámbito de sus competencias, deben garantizar la accesibilidad de toda la ciudadanía, con independencia de su lugar de residencia, a los servicios básicos de carácter educativo, sanitario, social y de justicia (artículo 80 LIDG). Con el fin de conseguir una mayor cohesión territorial y social, se demanda a la Administración Autonómica la mejora de los servicios de transporte —a través del establecimiento de líneas de transporte regular o a demanda entre el medio rural y costero no urbano y el urbano— y, en el marco de sus competencias, de los servicios de telecomunicación en el medio rural y costero no urbano (artículos 81 y 82 LIDG). Para abordar el envejecimiento poblacional, la dispersión de los núcleos de población y la carencia de recursos, se establece el deber de la Administración Autonómica de «desarrollar» servicios de atención a las personas mayores, con especial incidencia en los servicios de atención diurna y de prevención del alzhéimer y otras enfermedades neurodegenerativas (artículo 83 LIDG). Por último, por lo que respecta al servicio de educación infantil en los ayuntamientos con menos de 5.000 habitantes, la consejería competente en materia de política social debe impulsar fórmulas de prestación de servicios que permitan dotarlos de recursos para la atención de los menores de 3 años (artículo 85 LIDG).

En tercer lugar, 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 (LMESTDDMRCM), recurre

modelo de ordenación del territorio que tiene por objeto delimitar los espacios funcionales y la prestación de los servicios por la Administración Autonómica.

⁷² Artículo 4, letra e) LIDG.

a criterios demográficos, de actividad económica, de uso del suelo, de aislamiento geográfico y accesibilidad para clasificar el medio rural en zonas escasamente pobladas, zonas en riesgo de despoblación, zonas rurales intermedias, y zonas rurales periurbanas (artículos 10 y 11).

En su Título III, Capítulo II, se establece la garantía del acceso de la población rural a los servicios educativos, sanitarios, sociales y de transporte público⁷³.

En lo que respecta a la educación, la Administración Autonómica debe garantizar, entre otros, la apertura de centros de educación infantil y primaria (artículo 31) y, en colaboración con las administraciones locales, de comedores escolares en el medio rural (artículo 32.2). Para favorecer el acceso a la educación secundaria obligatoria y postobligatoria del alumnado residente en las zonas escasamente pobladas y en riesgo de despoblación, se requiere la previsión de ayudas para el transporte escolar y el establecimiento de criterios de prioridad en el acceso a las residencias escolares o universitarias para los jóvenes rurales (artículo 32.1)⁷⁴. Con relación a los servicios sanitarios, se dispone que deberán potenciarse los centros de atención primaria (artículo 36)⁷⁵, así como promover una asistencia farmacéutica *ad hoc* (artículo 39). En el ámbito de los servicios sociales, el hilo conductor es el impulso de la teleasistencia (artículos 41, letra c), 42, letra b), y 43, letra a)) y de la capacitación digital de la po-

⁷³ Sobre los servicios públicos, *vid.* también la *Estrategia frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031*, https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20220722/dossier_9_digital_3.pdf (05.04.2023), prevista por el artículo 18 de la propia LMESTDDMRCM. Sobre las medidas relativas a la mejora del acceso a servicios, equipamientos e infraestructuras de calidad contenidas en planes autonómicos, *vid.*, por ejemplo: la *Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico y lucha contra la despoblación 2021-2027*, <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=362730> (05.04.2023) o el *Plan Demográfico del Principado de Asturias 2017-2027*, <https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2017/10/Plan-Demogr%C3%A1fico-Asturias-2017-2027.pdf> (05.04.2023).

⁷⁴ Sobre este punto, *vid.* también el OE SP 2.3 de la *Estrategia frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031*, *cit.*, nota 73.

⁷⁵ *Vid.* la Orden de 18 de diciembre de 2012, de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, de las Gerencias de Atención Integrada del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, como modificada por la Orden de 18 de julio de 2013, de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, de modificación.

blación mayor de 55 años para su recepción (artículo 43, letra c)). Por último, se destaca el papel de la contratación pública en la ubicación de centros residenciales para personas mayores, en particular, a través del establecimiento de criterios de preferencia para su adjudicación en zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación (artículo 44). Finalmente, la garantía del acceso de la población rural a los servicios de transporte público se enfoca en el sistema de transporte sensible a la demanda, es decir, un transporte sin horarios y sin itinerarios fijos, que cumpla con las necesidades de desplazamiento en las horas que no son cubiertas por las líneas regulares, a un precio asequible (artículo 46). Para ello, se utilizaría una aplicación tecnológica que cada día genera el horario y las rutas y vehículos con un número de plazas variable en función de la demanda⁷⁶.

En cuarto lugar, cabe destacar la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura (LMRD-TE). Al tratarse de una de las intervenciones normativas más recientes, combina aspectos de las otras leyes autonómicas analizadas⁷⁷.

Sus principales novedades se refieren a la actuación coordinada de las administraciones públicas implicadas en la prestación de servicios públicos que tengan carácter supramunicipal en los municipios de menos de 5.000 habitantes. Se requiere a las administraciones públicas la programación y coordinación de sus recursos de manera que el tiempo de acceso a los servicios básicos no exceda de 30 minutos, con carácter general (artículo 48)⁷⁸. En particular, se pretende: organizar la atención a la

⁷⁶ Vid. el proyecto piloto *Transporte Sensible a la Demanda de la Serranía Alta-Alcarria*: <https://www.castillalamancha.es/gobierno/fomento/estructural/dgtrasmov/actuaciones/transporte-sensible-la-demanda-de-la-serran%C3%ADa-alta-alcarria> (05.04.2023).

⁷⁷ Por ejemplo, el principio de transversalidad en la elaboración de las políticas (artículo 3, letra a), las medidas de discriminación positiva en la prestación de los servicios públicos (artículo 4, letra b), con un enfoque en los servicios sanitarios, sociales, educativos y de transporte (Título II, Capítulo V), la consideración del fenómeno demográfico al aprobar e implementar los documentos estratégicos y de planificación de los servicios sociales (artículo 51).

⁷⁸ La cobertura básica de equipamientos y servicios a menos de 30 minutos de desplazamiento forma parte también de la Línea Estratégica 5.2 —*Sistema Territorial*— de la *Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura*, adoptada con el Decreto

demanda urgente del Servicio Extremeño de Salud para que cualquier usuario, con independencia de su lugar de residencia, pueda ser atendido en un plazo máximo de 30 minutos (artículo 49.3); facilitar el acceso a la atención especializada a través de la descentralización de las especialidades más demandadas, quedando encuadradas en un límite temporal máximo (artículo 49.5); garantizar el acceso a un recurso de atención residencial como máximo a 30 minutos de su hogar (artículo 52.3).

Por último, la Ley 7/2022, de 30 de junio, de Desarrollo Rural de País Vasco (LDRPV), incluye, en el ámbito del objetivo general de la mejora del nivel de bienestar de la población rural vasca y reversión de su envejecimiento y de la despoblación, la mejora de las infraestructuras, de los servicios y de los equipamientos necesarios en el medio rural —cuya zonificación se realiza, de acuerdo con su artículo 7.1, con base en parámetros relacionados, entre otros, con la población, la actividad agraria y la densidad de población— y la lucha contra la despoblación rural, mediante la dotación de servicios específicos, particularmente en educación y sanidad⁷⁹.

En ella se incluyen actuaciones en materia de infraestructuras básicas en los núcleos y entidades rurales —el impulso de una red de infraestructuras básicas de calidad que garantice el acceso de la población del medio rural a los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento, telecomunicaciones y suministro eléctrico—, educativa, deportiva, cultural —la implantación de los servicios necesarios para el acceso adecuado de la población rural a la oferta educativa, con criterios y baremos que tengan en cuenta sus especificidades, en especial, en lo relativo a la enseñanza obligatoria para los núcleos de población más alejados y de menor tamaño, el fomento de la formación universitaria, profesional y ocupacional de los habitantes de las zonas rurales, desarrollando una formación adaptada a sus necesidades específicas, la articulación global de los equipamientos educativos, culturales y deportivos, la recuperación, la conservación, el desarrollo y divulgación del patrimonio natural, histórico,

32/2022, de 30 de marzo, por el que se aprueba la estrategia ante el reto demográfico y territorial de Extremadura, en aplicación del artículo 17 de la LMRDTE.

⁷⁹ Artículo 5, letra c)-VII y XII LDRPV.

cultural y paisajístico de las zonas rurales— sanitaria y de bienestar social —la promoción de una oferta sanitaria, sobre todo, de atención primaria, que acerque progresivamente los recursos sanitarios a la población de los núcleos rurales más alejados y de menor tamaño, la promoción de una oferta farmacéutica específicamente diseñada para responder a las necesidades de la población rural, la dotación a los profesionales y centros del Sistema Vasco de Salud, que ejercen en entidades y municipios rurales, de medios y tecnologías como la telemedicina— de TIC —el despliegue de banda ancha de última generación en el medio rural y la investigación e impulso de nuevos sistemas para el diseño y desarrollo de servicios en el medio rural, aprovechando las TIC y el despliegue de banda ancha— (artículo 6 LDRPV).

Para la consecución de estos objetivos, la LDRPV prevé tres instrumentos básicos de programación, es decir, los programas de desarrollo territorial (PDTs), los programas comarcales de desarrollo rural (PCDRs) (artículo 8) y los planes de desarrollo local (PDLs), cuya adopción es obligatoria en el caso de los PDTs y de los PCDRs, mientras es voluntaria en el caso de los PDLs (artículo 11).

Los PDTs incluyen: la catalogación de las zonas rurales; un diagnóstico de situación de la zona rural en relación con los objetivos generales y sectoriales vinculados a cada ámbito de desarrollo; la determinación de los principales objetivos sectoriales a alcanzar; un análisis de las posibilidades de apoyo financiero a las actuaciones a impulsar en el ámbito del programa de desarrollo territorial bajo un enfoque multifondo ligado a los fondos EIE o a los distintos instrumentos financieros existentes en el ámbito de la Unión Europea; un sistema de evaluación del impacto del programa; la incorporación del enfoque de género; un listado de recomendaciones en cuanto a la aplicación y uso de líneas subvencionables existentes o potenciales, señalando posibles criterios de valoración, priorización y selección de los potenciales proyectos a impulsar en cada eje de actuación (artículo 9.3). Posteriormente, los PCDRs materializan, en los varios ámbitos comarcales, la plasmación y ejecución de los objetivos generales y sectoriales y ejes de actuación prioritarios establecidos en los PDTs (artículo 10 LDRPV). Por último, los PDLs, elaborados de forma voluntaria por los ayunta-

mientos de los municipios rurales, recojen para cada uno de los objetivos estratégicos previstos en el artículo 4 de la citada Ley autonómica, un conjunto estructurado de las principales necesidades y proyectos a abordar en su ámbito de actuación.

4.4 VALORACIÓN DE CONJUNTO

En primer lugar, hay que señalar que todos los niveles analizados —del europeo hasta el autonómico— pivotan sobre la cooperación interadministrativa, en cuanto importante instrumento jurídico para lograr los objetivos señalados de reequilibrio territorial. El mayor volumen de la financiación asignada para la consecución de este objetivo procede del nivel europeo. Sin embargo, su impacto corre el riesgo de no ser el esperado debido, por una parte, al carácter genérico —aunque vinculante— de los acuerdos de asociación y, por otra parte, a la libertad con que cuentan los Estados Miembros a la hora de decidir destinar los recursos de la PAC a la prestación de los servicios públicos⁸⁰. Además, es necesario garantizar, junto con la cooperación, una adecuada coordinación entre las administraciones implicadas. En relación con esta última cuestión, cabe destacar que, tal y como ha podido verse, un mismo objetivo podría financiarse a través de diferentes programas, de manera que la coordinación resulta clave para lograr la mejor gestión posible de los recursos económicos disponibles. Resulta interesante, en este sentido, la previsión del legislador vasco que, en el ámbito de los PCDRs previstos por la LDRPV, incluye la necesidad de llevar a cabo un análisis previo de las posibilidades de apoyo financiero.

En segundo lugar, con respecto al nivel nacional, cabe destacar que el PMRD —plan específicamente orientado a abordar las varias dimensiones del reto demográfico, incluida la despoblación—, en lo que respecta a la prestación de servicios públicos locales por los pequeños municipios, agrupa las medidas dispersas en el marco de otros planes que afectan a las

⁸⁰ Se reafirma la referencia a los artículos 20 del Reglamento (UE) 1305/2013 y 73 del Reglamento (UE) 2021/2115.

zonas rurales despobladas para coordinar mejor el amplio volumen de actividad administrativa. Sin embargo, la concreción de dichas medidas, tanto las contenidas en otros planes como las establecidas *ex novo* por el PMRD, depende de la realización efectiva de las convocatorias correspondientes financiadas por los fondos europeos y nacionales⁸¹.

En tercer lugar, hay que subrayar que en los diferentes instrumentos analizados parece ser un elemento común la introducción del criterio demográfico en el diseño de la prestación de los servicios en el ámbito municipal, confirmando la activación de la Administración española —sobre todo de nivel autonómico— en la gestión de la despoblación rural desde la perspectiva prestacional de titularidad pública.

En cuarto lugar, puede verse como la mayoría de las comunidades autónomas —con la excepción del País Vasco que, en la reciente LDR-PV, dedica uno de sus objetivos a la educación, el deporte y la cultura en las áreas rurales— tienden a potenciar los servicios para la infancia y el envejecimiento en el propio territorio afectado por la despoblación, apostando, sin embargo, por el desplazamiento de la población para el acceso a determinados servicios educativos o culturales⁸². Esta

⁸¹ Afirman GÓMEZ BENITO, Cristóbal; MOYANO ESTRADA, Eduardo, «La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico: una política de Estado para un problema transversal de los territorios», en *Mediterráneo Económico*, 35, 2022, pp. 446-452, que el PMRT, al igual que la Estrategia frente al Reto Demográfico, es un documento que no tiene rango legislativo, por lo que tampoco es de obligado cumplimiento. Sobre la eficacia de los planes administrativos contra la despoblación, *vid.*: SANTIAGO IGLESIAS, Diana; ALMEIDA CERREDA, Marcos, «Las smart communities: un instrumento para alcanzar, de forma planificada y concertada, el equilibrio en la distribución espacial de la población», en *Cuadernos de derecho local*, 56, 2021, pp. 44-45; RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, «Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes. El ejemplo de los planes contra la despoblación», en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6, 2022, pp. 7-49. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*. Marcial Pons, Madrid, 2023, especialmente pp. 80-85.

⁸² De acuerdo con DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica, «El fortalecimiento de los servicios públicos municipales en los planes de lucha contra la despoblación», en NAVARRO GÓMEZ, C.; RUIZ PULPÓN, A. R.; VELASCO CABALLERO, F.; CASTILLO ABELA, J. (eds.), *op. cit.*, nota 40, p. 509, «aun constatando la importancia de las políticas de protección de los mayores en el ámbito rural, esto no puede suponer, si es que se quiere afrontar el problema de la despoblación, que el centro de gravedad de los servicios públicos descuide a los segmentos de la población, especialmente, los jóvenes y las familias».

opción se encuentra en la línea de lo dispuesto en el *Libro verde sobre el envejecimiento. Fomentar la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones*, de 27 de enero de 2021, de la Comisión, cuyo objetivo es «iniciar un amplio debate político sobre el envejecimiento con el fin de discutir opciones sobre cómo anticiparse y responder a los desafíos que plantea y las oportunidades que brinda»⁸³. En la mencionada comunicación se hace hincapié en la denominada «economía plateada»: «un cambio general de la demanda de productos y servicios que refleja las necesidades y preferencias específicas de las personas mayores»⁸⁴. La economía plateada, por lo tanto, se convierte en una estrategia de revitalización de los territorios de la Unión para aceptar (más que luchar) el doble desafío de la despoblación y el envejecimiento demográfico, teniendo en cuenta que la falta de servicios educativos y culturales constituye una de las causas del fenómeno.

En todo caso, es necesario destacar que muchas de las normas de nivel autonómico citadas tienen carácter esencialmente programático y que, además, todavía es pronto para llevar a cabo una adecuada evaluación de impacto de las mismas⁸⁵.

⁸³ COM(2021) 50 final.

⁸⁴ La Comisión enuncia las posibilidades que presenta la economía plateada: empleo (turismo, los hogares inteligentes que contribuyen a una vida independiente, las tecnologías de asistencia, los productos y servicios accesibles, la robótica de servicios, el bienestar, la cosmética y la moda, la seguridad, la cultura, la movilidad personal y automatizada, y la banca), innovación científica y médica (más oportunidades para quienes desarrollan tecnologías y para los profesionales sanitarios y los cuidadores altamente cualificados, avances para responder al envejecimiento de la sociedad).

⁸⁵ DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica, «El fortalecimiento de los servicios públicos municipales...», *op. cit.*, nota 82, p. 523. Esta autora, al abordar los planes autonómicos de lucha contra la despoblación, afirma que la diferencia entre ellos podría estar en la manera de concretar las medidas en ellos contenidas: «Dentro del contenido de estos planes, la amplitud en el diseño de las áreas de actuación contrasta con el menor detalle o especificación de la dotación presupuestaria para la ejecución de las medidas o de los criterios de distribución de los recursos económicos. Ahí radica la posible trascendencia e impacto real de estos planes y sus medidas sobre el diseño de la política pública de lucha contra la despoblación, en general, y sobre la acción de las administraciones locales, en particular».

5. Algunas propuestas para afrontar el reto demográfico mediante la mejora del acceso y la calidad de los servicios públicos locales

5.1 LA PLANIFICACIÓN INTELIGENTE

5.1.1 *Concepto*

Cabe destacar el importante papel que las tecnologías de la información y comunicación y la planificación administrativa pueden desempeñar a la hora de mejorar los niveles de acceso y calidad de los servicios públicos locales en las zonas menos pobladas, en particular, mediante el adecuado diseño de *smart communities*⁸⁶. Se propone hablar de *smart communities* o comunidades inteligentes para hacer referencia, de forma genérica, a las iniciativas que, hasta el momento, venían denominándose territorios inteligentes. A su vez, dentro de este género, sería posible distinguir dos especies, en función de las características concretas del territorio sobre el que se diseñen e implementen: ciudades inteligentes o *smart cities* y territorios inteligentes o *smart territories*. Mientras el ámbito espacial de una *smart city* serían, fundamentalmente, las grandes aglomeraciones urbanas (comunidades urbanas inteligentes), en el caso de un *smart territory*, el territorio sería mucho más heterogéneo, pudiendo comprender tanto núcleos urbanos de tamaño medio o pequeño como rurales, de modo que podría hablarse, en función de su delimitación territorial, de *smart village* o villas inteligentes, comarcas inteligentes, provincias inteligentes, etc.

⁸⁶ El contenido de este apartado tiene su origen en los siguientes trabajos, en los cuales puede verse de forma detallada el concepto de *smart community*: SANTIAGO IGLESIAS, Diana, «Smart communities: la planificación inteligente como posible instrumento de lucha contra la despoblación», en SANTIAGO IGLESIAS, D.; MIGUEZ MACHO, L.; FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J. (dirs.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*. Aranzadi, Pamplona, 2021, pp. 193-226; SANTIAGO IGLESIAS, Diana; ALMEIDA CERREDA, Marcos, «Las smart communities: un instrumento para alcanzar, de forma planificada y concertada, el equilibrio en la distribución espacial de la población», en *Cuadernos de derecho local*, 56, 2021, pp. 14-54.

Tanto la lucha contra la despoblación como, en general, la mejora de la calidad de vida a través de comunidades inteligentes necesita de una adecuada planificación previa. La transformación de un territorio en inteligente es un proceso largo y complejo, sobre todo, cuando el objetivo a conseguir es el de alcanzar su máximo nivel de desarrollo. Cada territorio que desee convertirse en una *smart community*, en función de sus características, debe contar con un plan propio para lograr dicho objetivo, no obstante, éste no debe diseñarse de forma aislada, sino en el marco de otros proyectos de esta naturaleza más amplios, incluso, en el ámbito de la Unión Europea. La implementación de este tipo de proyectos, de alcance, en muchas ocasiones, supramunicipal, requiere de una mayor coordinación/cooperación entre las diferentes administraciones implicadas y de una adecuada planificación, más compleja, sin duda, que en el caso de las *smart city*, proyectos que afectan a un solo núcleo urbano, si bien, de gran tamaño.

En el ámbito objeto del presente trabajo, esencialmente, los entes públicos pueden acudir a la planificación inteligente con el fin de diseñar e implementar acciones para garantizar unos adecuados servicios administrativos y de gestión —no sólo públicos, sino también privados que presenten interés general—, así como unos servicios básicos de calidad⁸⁷.

Así las cosas, a continuación se describirá un posible *iter* a seguir en el diseño e implementación de una *smart community*, en general.

Hay que advertir que en el presente trabajo se emplea el término planificación para hacer referencia, de forma genérica, a todas las manifestaciones de la función administrativa de ordenación e intervención, concibiendo los términos estrategia, programa y plan, como especies de dicho género, siguiendo la clasificación propuesta por ALMEIDA CERREDA⁸⁸. Dichos instrumentos de planificación se calificarán como inteli-

⁸⁷ Vid. ALMEIDA CERREDA, Marcos en SANTIAGO IGLESIAS, Diana; ALMEIDA CERREDA, Marcos, «Las smart communities...», *op. cit.*, nota 86, pp. 40 y ss. Un acertado examen de los numerosos problemas que plantea la implementación de concretos servicios sociales se efectúa en DÍEZ SASTRE, Silvia, «Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano», en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 441-460.

⁸⁸ ALMEIDA CERREDA, Marcos, «Colaboración y planificación interadministrativa para la consecución de una distribución equilibrada de población en el territorio», en

gentes cuando los medios utilizados para la consecución de los objetivos en ellos fijados se basen en el uso intensivo de los datos y con ellos se persigan los fines propios de los territorios inteligentes: lograr un desarrollo económico más sostenible y una mejor calidad de vida a partir de una gestión más eficiente de los recursos existentes⁸⁹.

5.1.2 *Diseño*

5.1.2.1 Primera fase: diseño de estrategias y programas de territorios inteligentes

El término estrategia inteligente hará referencia al documento, de naturaleza fundamentalmente política, en el que los órganos superiores de las administraciones públicas, dotados de legitimidad democrática, fijan objetivos de interés general a alcanzar a largo plazo tras la valoración previa de múltiples aspectos y circunstancias de carácter territorial, ambiental, económico, político y social, empleando, para ello, el uso intensivo de datos y la mejor tecnología disponible en cada momento para su tratamiento. En este tipo de documentos, genéricos, deberían incluirse directrices para la consecución de los objetivos que en ellos se hayan fijado, priorizarse las actuaciones a llevar a cabo e incluir indicadores que permitan valorar su grado de cumplimiento.

La primera fase del proceso de implementación de una *smart community* debería consistir, por tanto, en la elaboración, de forma coordi-

SANZ LARRUGA, F.J.; MIGUEZ MACHO, L. (eds.), *Derecho y dinamización...*, *op. cit.*, nota 37, pp. 399-499. Asimismo, sobre este tema *vid.* ARNÁEZ ARCE, Vega María, *La potestad planificadora de las administraciones públicas*, Gomylex, Bilbao, 2013, p. 36. Asimismo, *vid.* ALMEIDA CERREDA, Marcos en SANTIAGO IGLESIAS, Diana; ALMEIDA CERREDA, Marcos, «Las smart communities...», *op. cit.*, nota 86, pp. 14 y ss.

⁸⁹ El adjetivo «inteligente» aplicado a la planificación comienza a ser cada vez más frecuente, *vid.* CALEGARI, Alessandro, «Smart cities e pianificazione urbanistica «intelligente»», en AGUADO Y CUDOLÁ, V.; PARISIO, V.; CASANOVA IBÁÑEZ, O. (dirs.), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*. Atelier, Barcelona, 2018, pp. 65-76.

nada, de las correspondientes estrategias a nivel estatal, autonómico y local desde una perspectiva transversal.

A nivel local, la estrategia podría abordarse desde un nivel supramunicipal⁹⁰, dado el alcance y naturaleza de las actuaciones contenidas en este tipo de iniciativas, debiendo reservarse, en este caso, a la provincia un importante papel, por tratarse de la fórmula clásica de gestión coordinada de servicios e infraestructuras, cuya finalidad principal es, precisamente, la de garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en España.

En todo caso, como se ha apuntado, será necesario garantizar la compatibilidad y la complementariedad entre las estrategias elaboradas a nivel estatal, autonómico y local, entre sí, y con aquellas diseñadas con otras finalidades, en particular, con las elaboradas para la lucha contra la despoblación, estableciendo mecanismos de coordinación, cooperación, y colaboración y diseñando procedimientos que permitan la participación de las Administraciones públicas implicadas. En esta fase, resulta de gran importancia la elaboración de estudios previos acerca de las características socioeconómicas y demográficas de los espacios sobre los que deseen proyectarse a partir de los que sea posible, en su caso, establecer prioridades de actuación respecto de aquellas zonas que, por sus características, resulten más adecuadas.

En cuanto a su eficacia, en las estrategias, como se ha indicado en apartados anteriores, se fijan, de forma orientativa, los objetivos a lograr en un periodo determinado, así como los costes y beneficios, no obstante, se trata de un instrumento de autovinculación, cuyos efectos se producen, únicamente, *ad intra*, orientando la actuación de la administración que lo apruebe, sin perjuicio de que, en su procedimiento de elaboración, como se acaba de apuntar, sería conveniente prever mecanismos de participación tanto de otras Administraciones públicas, en particular, de las locales, como de los ciudadanos, en general⁹¹.

⁹⁰ En este sentido, respecto de las estrategias de lucha contra la despoblación, *vid.* SANTIAGO IGLESIAS, Diana, «El papel de la provincia en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas», en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, p. 402.

⁹¹ *Vid.* SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo. Parte General*. Tecnos, Madrid, 2020, p. 673.

Una vez aprobadas las correspondientes estrategias estatales, autonómicas o provinciales de territorios inteligentes deberían elaborarse, en su caso, los programas, documentos de naturaleza técnico-política en los que se especificarán y planificarán temporalmente las concretas actuaciones a llevar a cabo en ejecución de las mencionadas estrategias —basadas en el uso intensivo de datos y en la utilización de la mejor tecnología disponible en cada momento para su tratamiento— y los recursos necesarios para ello.

Al igual que las estrategias inteligentes, los programas no producirán efectos *ad extra*, sin perjuicio de su valor indicativo para los ciudadanos.

Como se ha adelantado, la elaboración de estrategias y programas de comunidades inteligentes no sería un paso previo necesario a la elaboración de los correspondientes proyectos, desde el punto de vista jurídico, sin embargo, su aprobación, especialmente, de los programas, se considera esencial para lograr la mayor racionalidad posible en la actuación de la Administración en este ámbito.

5.1.2.2 Segunda fase: la aprobación de proyectos

En el marco de las estrategias y programas que, en su caso, se hayan aprobado, se diseñarán los proyectos concretos de *smart community* —*smart city* o *smart territory*—, documentos de naturaleza científico-técnica en los que se contiene una previsión detallada de las actuaciones a llevar a cabo, en desarrollo, en su caso, de las estrategias y programas elaborados con anterioridad, con el fin de convertir un área urbana o rural en una verdadera *smart community*, movilizando los recursos humanos, económicos y materiales precisos para ello.

Los proyectos *smart community* —*smart city* o *smart territory*— tendrían efectos vinculantes, tanto para la administración pública que los apruebe como, eventualmente, para los ciudadanos. Además, como se ha apuntado más arriba, debe recordarse que sólo debería emplearse dicha denominación respecto de aquellos supuestos en los que exista una planificación previa, es decir, en los que se hubiese aprobado un proyecto, entendido en el sentido antes mencionado.

Asimismo, en dicho proyecto deberían de establecerse criterios que permitan evaluar el grado de implementación del mismo, a partir de los cuales determinar el nivel de madurez de la *smart community* de que se trate —por ejemplo, teniendo en cuenta el encaje de las actuaciones implementadas en una o más dimensiones inteligentes—.

Como se ha adelantado al analizar el concepto de *smart community*, desde el punto de vista de su ámbito espacial, podrían distinguirse dos subtipos de proyectos: las *smart cities* y los *smart territories*.

Así, el nombre *smart city*, debería reservarse para hacer referencia a aquellos proyectos relativos a grandes aglomeraciones urbanas —que cumplan, por ejemplo, el criterio antes señalado contenido en el artículo 121 LBRL— y que podrían comprender no sólo la ciudad de que se trate sino también, en su caso, su área metropolitana, entendida en un sentido amplio, no jurídico⁹².

Por el contrario, el término *smart territories* podría emplearse para hacer referencia a aquellos proyectos relativos a áreas mixtas, compuestas por núcleos urbanos intermedios y pequeños y por zonas rurales, aprobados a nivel supramunicipal —provincial, comarcal, etc.—, o, incluso, por determinados municipios en cuyo territorio existan núcleos urbanos de cierta entidad (*smart villages*). Desde la óptica de la lucha contra la despoblación, estos últimos son los que resultan de mayor interés, de-

⁹² Aunque no existe un concepto jurídico de ciudad, la doctrina ha ido identificando una serie de elementos esenciales, que Almeida Cerredá ha reunido en la definición que ha formulado del siguiente modo: «aquella parte de un territorio que, con independencia de la organización administrativa que se ocupe de su gestión (Ayuntamiento, Consorcio, Área metropolitana, ...), se caracteriza por ser una estrecha malla urbana habitada por una amplia y concentrada colectividad de ciudadanos (se puede considerar, de acuerdo con la OCDE, que las ciudades han de tener un mínimo de 50.000 habitantes y una densidad de 1.500 habitantes por kilómetro cuadrado), los cuales no se hayan vinculados a la ciudad por un único estatus (el de vecino), sino por una multiplicidad de estatus (vecino, residente o transeúnte), todos los cuales les otorgan el mismo derecho a gozar de ella», (ALMEIDA CERREDA, MARCOS, «Ordenación urbana y ordenación territorial: un par de conceptos y un concepto dual», en RINCÓN CORDOBA, J. I.; CABEZAS MANOSALVA, N. (coords.), *Ordenación del Territorio, Ciudad y Derecho Urbano. Competencias, Instrumentos de Planificación y Desafíos*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2020, pp. 31-44). Asimismo, podrían utilizarse como referencia los criterios para la identificación de los municipios de gran población contenidos en el artículo 121 de la LBRL.

biendo prestarse especial atención en su diseño a las actuaciones previstas en los instrumentos de planificación específicos que se aprueben en esta materia, cuyo posible contenido ha sido objeto de estudio en el apartado anterior.

5.1.2.3 El procedimiento de elaboración de estrategias, programas y proyectos

El diseño de la planificación de una *smart community*, ha de realizarse de forma concertada entre todos los niveles territoriales del sector público que existan en cada estado, tanto para respetar la autonomía de cada uno de ellos, como para garantizar la eficacia de las políticas públicas que deseen implementarse en otros ámbitos, en particular, en el de la lucha contra la despoblación⁹³.

Así, la configuración de los instrumentos de planificación, preferentemente, ha de ser pactada entre la administración central del estado, las administraciones regionales y las administraciones locales, o, al menos, dichos mecanismos han de ser tramitados garantizando la participación real y efectiva de todos los niveles de gobierno indicados.

Además, esta leal colaboración entre instancias administrativas, como se infiere de lo antes expuesto, ha de extenderse a la etapa de activación y ejecución de los antedichos sistemas de intervención y ordenación administrativa, pues, sino fuese así, se frustrarían, con toda seguridad, los fines perseguidos en sede de planificación⁹⁴. Hay que destacar, en esta fase, que la colaboración ha de ser no solo vertical, sino también horizontal, en particular, en el ámbito local⁹⁵.

⁹³ *Vid. ut supra.*

⁹⁴ *Vid. ut supra.*

⁹⁵ El estudio de las principales cuestiones organizativas relacionadas con el diseño y ejecución de las políticas públicas de lucha contra la despoblación se aborda en: CARLONI, Enrico, «Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne», en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 323-346; DE DONNO, Marzia; TUBERTINI, Claudia, *op. cit.*, nota 40, y SANTIAGO IGLESIAS, Diana, «El papel de la provincia...», nota 90, pp. 395-418.

5.2 EL DISEÑO DE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

5.2.1 *La viabilidad de la introducción de un estatuto básico para los pequeños municipios*

De acuerdo con el artículo 30 LBRL: «las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes». No obstante, de acuerdo con la STC 214/1989, FJ 7, lo dispuesto en dicho precepto no obsta a que el legislador estatal regule con carácter básico un régimen especial para los pequeños municipios, sin perjuicio de la competencia con que cuentan las comunidades autónomas, en su caso, para su desarrollo legislativo.

La extensión de la normativa básica en esta materia, en la línea de lo dispuesto en la STC 31/2010, en principio, puede ser tan amplia como el legislador estatal decida. La introducción de un estatuto básico para los pequeños municipios encontraría su límite, no obstante, en el principio de proporcionalidad, al suponer una reducción de la capacidad normativa de las comunidades autónomas en esta materia. Como ha señalado VELASCO CABALLERO, la extensión de la regulación básica estatal en esta materia, por limitar el ejercicio de una competencia autonómica enunciada como exclusiva en los estatutos de autonomía, debe contar con razones suficientes en el resto de la Constitución y atender a lo que establece el resto del «bloque de la constitucionalidad», de manera que, si bien la competencia autonómica sobre régimen local no puede impedir una regulación básica del Estado (art. 149.1.18 CE) sí determina que la amplitud de ésta última se apoye en razones constitucionales suficientes y limite en la menor medida posible el ejercicio de las competencias autonómicas⁹⁶.

⁹⁶ Este autor cita como ejemplo de la justificación de una regulación básica extensa e intensa, la regulación básica estatal introducida por la LRSAL sobre control económico

5.2.2 *Posible contenido del régimen especial de los pequeños municipios en lo que respecta a la prestación de servicios públicos*

A pesar de lo dispuesto en el artículo 30 LBRL, lo cierto es que la diversidad municipal característica del sistema español se ha ido configurando a través de la normativa básica estatal de régimen local, cuya extensión e intensidad, como ha apuntado VELASCO, ha impedido, no obstante, la existencia de regímenes locales adaptados a las singularidades geográficas, demográficas y económicas de cada comunidad autónoma⁹⁷.

De optarse por establecer un régimen especial básico para los pequeños municipios debería apostarse por una estrategia de reforma de la LBRL de carácter global, teniendo presente, no obstante, que el protagonismo a la hora de diseñar un régimen especial aplicable a los municipios de menor población estaría compartido entre el legislador básico estatal —no sólo de régimen local—, cuya actuación debería limitarse al establecimiento de la regulación indispensable, y el legislador autonómico, al que debería dejarse un amplio espacio para el desarrollo de la normativa básica, dado que sólo de este modo se pueden tener en cuenta las características singulares de los pequeños municipios de cada territorio. En esta línea, algunos autores, como ALMEIDA, apuntan la interesante posibilidad de que los legisladores estatal y autonómico dejasen un campo de intervención a los pequeños municipios, de modo que pudiesen optar entre las diferentes alternativas jurídicas que les ofreciesen los primeros, permitiéndoseles configurar su propio régimen jurídico⁹⁸.

y financiero municipal, en la cual se apela al principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del art. 135 CE (STC 41/2016).

Por este motivo, en la materia que nos ocupa, este autor propone una regulación básica estatal dual, compuesta por preceptos necesariamente aplicables y por otros desplazables por las leyes autonómica. *Vid.* VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, «Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo», en *Anuario de Derecho Municipal*, 15, 2022, p. 37.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 25.

⁹⁸ *Vid.* ALMEIDA CERREDA, MARCOS, «Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, en prensa.

Partiendo de la premisa anterior, la apertura de un proceso de reforma de la legislación básica de régimen local, una década después de su última reforma a través de la LRSAL, debería aprovecharse para introducir cambios de alcance general y no sólo limitados a los municipios más pequeños, despoblados o en riesgo de despoblación. En todo caso, a continuación, dado el objeto del presente trabajo, se centrará la atención en estos últimos y, en particular, en lo que se refiere a los servicios públicos locales.

La regulación del régimen especial de los pequeños municipios que aquí se propone pivotaría sobre tres ejes: ámbito de aplicación; reformulación del nivel supramunicipal, y prestación de servicios públicos por los entes locales⁹⁹.

El primer paso a la hora de introducir este régimen especial debería consistir en delimitar su ámbito de aplicación y definir con claridad qué debe entenderse por pequeño municipio y, en su caso, por pequeño municipio rural, en caso de que se decidiesen establecer particularidades para este subtipo de municipio. Como se ha adelantado, la LDSMR, en su artículo 3, municipio rural de pequeño tamaño se define como aquel que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural¹⁰⁰. No obstante, sería necesario revisar y clarificar esta definición a los efectos de la aplicación de un eventual estatuto básico de pequeños municipios. Debe recordarse que el pequeño ta-

⁹⁹ En los últimos meses el Ministerio de Política Territorial y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico han estado trabajando en distintos borradores de anteproyecto de ley del régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, de medidas de modernización administrativa y de mejora de las relaciones de colaboración de las administraciones públicas.

¹⁰⁰ Asimismo, en el ámbito autonómico se manejan diferentes definiciones de municipio rural: por ejemplo, el art. 100 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, dispone: «Podrán declararse municipios rurales aquellos que cumplan las siguientes condiciones:

a) Que la actividad económica predominante se desarrolle en el sector primario de la agricultura.

b) Que tengan menos de 25.000 habitantes.

c) Que el número de Entidades dentro de su término municipal exceda de 10 o la densidad de población sea inferior a la media gallega».

maño de un municipio no necesariamente se identifica con el hecho de que se encuentre despoblado o en riesgo de despoblación y, muchos menos, con la existencia de dificultades en el ejercicio de sus competencias o en la prestación de servicios públicos con unos determinados estándares de calidad. Así, sería conveniente, tener en cuenta en la eventual definición legal otras variables, como, por ejemplo, la densidad de población por km², su evolución demográfica en los últimos años, o la existencia en su término de aglomeraciones urbanas o su pertenencia a áreas metropolitanas de grandes ciudades¹⁰¹. Así, en aplicación de los criterios anteriores, podrían clasificarse los municipios pequeños en diferentes tipologías y modular el régimen jurídico aplicable a cada uno de ellos¹⁰².

En relación con el segundo eje —la reforma del nivel supramunicipal—, puede hacerse la siguiente reflexión. 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 planificación de una estrategia de lucha contra la despoblación y, en general, de prestación de servicios públicos de calidad a los vecinos de los pequeños municipios, debería abordarse desde un nivel supramunicipal, entre otras razones, por la falta de medios de muchos de los municipios rurales y por el alcance supramunicipal de algunos de los servicios necesarios para mejorar la calidad de vida de sus vecinos y su accesibilidad.

El eventual régimen especial básico aplicable a los pequeños municipios debería orientarse, como señala VELASCO CABALLERO, a facilitar a municipios, provincias y comarcas la creación de estructuras cooperativas para el ejercicio de sus competencias, dejando en manos de las comu-

¹⁰¹ *Vid. European Commission, Eurostat, Eurostat regional yearbook 2010*, Publications Office, 2010, p. 241 <https://data.europa.eu/doi/10.2785/40203> (05.04.2023).

¹⁰² De otro lado, una vez identificado el ámbito de aplicación de este régimen especial, deberían enunciarse los principios generales de aplicación al mismo. Entre los posibles: singularización, democracia, dispositivo y de primacía de la voluntad municipal, simplificación y celeridad (ALMEIDA CERREDA, Marcos, «Un posible régimen especial para los pequeños municipios...», *op. cit.*, nota 98).

nidades autónomas la definición de las estructuras supramunicipales, dada la diversidad de la realidad local¹⁰³. Así, por ejemplo, podrían establecerse, en el marco de las competencias del Estado, incentivos a la creación de mancomunidades o consorcios para la gestión conjunta de servicios públicos.

Asimismo, debería apostarse por el reforzamiento del papel de la provincia —y, en su caso, de entidades equivalentes, como la comarca—, tras el tímido avance que, en este sentido, ha supuesto la reforma introducida por la LRSAL en 2013, entre cuyas finalidades se encuentra la de garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en España¹⁰⁴. Así, estaría llamada a desempeñar un importante papel en el ámbito de la planificación (de medidas de lucha contra la despoblación, de la prestación de servicios de alcance supramunicipal, etc.), aprobando o participando en la elaboración de los planes que corresponda diseñar a otras administraciones públicas; en la promoción de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación para la gestión ordinaria de los municipios y para la prestación de servicios a los ciudadanos, y en el apoyo y asistencia a los municipios en general y, en particular, en la prestación de servicios de calidad a la población, cuestión sobre la que se volverá más adelante. Además, podría pensarse en dar un paso más y aprovechar la ocasión para clarificar el régimen competencial de la provincia, ampliando, en su caso, el elenco de materias sobre las que se les atribuye de forma expresa competencias materiales (art. 36.1 c) LBRL).

En tercer lugar, en el ámbito de los servicios públicos podrían introducirse las siguientes modificaciones. Desde el punto de vista competencial, podrían valorarse una serie de actuaciones a llevar a cabo por el legislador básico, sin perjuicio de que, como se ha apuntado más arriba, deba recordarse que una parte importante de las obligaciones en este

¹⁰³ Opción propuesta como posible línea de reforma por VELASCO CABALLERO, Francisco, «Reformas en el régimen local general...», *op. cit.*, nota 96, p. 25.

¹⁰⁴ SANTIAGO IGLESIAS, Diana, «Fórmulas para la gestión conjunta de los servicios públicos locales», en MELLADO RUIZ, L.; FORNIELES GIL, Á. (coords.), *Gestión cooperativa en el ámbito local*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 103; y, SANTIAGO IGLESIAS, Diana, *Provincia, comarca y área metropolitana*, en VELASCO CABALLERO, F. (dir.), *Tratado de Derecho Local*. Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 287-316.

ámbito de los pequeños municipios, derivan de las atribuciones competenciales que lleva a cabo el legislador autonómico en su favor, sin ir aparejadas, en ocasiones, de financiación suficiente¹⁰⁵.

Podría valorarse introducir la posibilidad de que los municipios de menor tamaño puedan solicitar una dispensa respecto de la obligación de prestación de los servicios mínimos enunciados en el art. 26.1 LBRL, modulando dichas obligaciones respecto de determinadas categorías de municipios. No obstante, esta posibilidad, que se ha apuntado en alguna ocasión, no parece que sea única solución para la prestación de los servicios públicos en cuestión con unos adecuados niveles de calidad. Probablemente, la línea de actuación más adecuada pasaría por reformar el papel las provincias o de otras entidades supramunicipales respecto de su erogación y, por supuesto, de dotar a los municipios de medios suficientes para el ejercicio de sus competencias.

En todo caso, la clave se encuentra, más que en la atribución competencial en favor de los municipios realizada por la legislación básica de régimen local, en aquella llevada a cabo por el legislador sectorial —estatal y autonómico— a este tipo de municipios, la cual debería realizarse, en todo caso, teniendo en cuenta sus diferentes características e introduciendo las modulaciones necesarias en función de las mismas, en aplicación de los principios de adecuación y diferenciación.

Asimismo, como se ha apuntado, sería conveniente revisar la suficiencia del sistema de financiación de los municipios de menor tamaño para poder ejercer dichas competencias y erogar, en consecuencia, servicios de calidad¹⁰⁶. En este sentido, podría ser interesante introducir siste-

¹⁰⁵ No parece que, desde el punto de vista de su financiación, exista un patrón único generalizable a todos los municipios. *Vid.* VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, «Financiación de los municipios pequeños y despoblación», en *Revista Galega de Administración Pública*, 64, 2022, p. 249.

¹⁰⁶ Teniendo en cuenta la financiación por transferencias, «en general se puede afirmar que el sistema financiero local muestra escasa nivelación vertical, por medio de transferencias. Favorece a dos grupos de municipios: los muy pequeños y los muy grandes (sobre todo, por este orden, a Barcelona y Madrid). El significado práctico de estas mayores transferencias pudiera ser diverso. En el caso de los municipios más pequeños, las mayores transferencias per cápita pudieran guardar relación directa con los mayores costes de los servicios municipales (lo que explicaría que en estos municipios con elevadas

mas de nivelación intermunicipal, creando uno o varios fondos, cuya distribución se basa en fórmulas en las que se tienen en cuenta diferentes indicadores de posible desigualdad o debilidad financiera¹⁰⁷.

En resumen, respecto del ámbito competencial de los municipios para la prestación de servicios públicos, tres podrían ser las líneas de actuación: introducir modulaciones en las obligaciones de prestación de servicios establecidas por el legislador sectorial en función de las características de los municipios; facilitar la atribución de la gestión de dichos servicios a una entidad supramunicipal, cuando se considere que este es el nivel óptimo para su gestión; revisar los mecanismos de financiación de los pequeños municipios con el fin de garantizar su suficiencia financiera para hacer frente a sus obligaciones de prestación de servicios en condiciones adecuadas de calidad.

Debe tenerse en cuenta que, desde el punto de vista de la lucha contra la despoblación, no se trata tanto de garantizar la prestación de los servicios mínimos obligatorios —pocos, en el caso de los municipios de menor tamaño— sino, como ha apuntado CARBONELL, de dar acceso a su población a servicios de calidad que, en ocasiones, son competencia de la Administración estatal y autonómica, como el transporte, las telecomunicaciones, la educación, la sanidad, etc.¹⁰⁸.

De otro lado, respecto de las formas de gestión de los servicios públicos locales, sería conveniente revisar la redacción del actual artículo 85 LBRL eliminando la preferencia genérica de unas fórmulas respecto de

transferencias también haya un alto esfuerzo fiscal medio). En el caso de los municipios muy grandes, donde normalmente se dan mayores economías de escala y de densidad, las mayores transferencias corrientes pueden dar lugar a mejores servicios obligatorios y a un mayor gasto no obligatorio, factores estos que pueden ser relevantes para la atracción de población y de actividad económica» (*Ibid.*, p. 249).

¹⁰⁷ VELASCO CABALLERO, Francisco, «Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 2022, pp. 20 y ss.

¹⁰⁸ CARBONELL PORRAS, Eloísa, «De nuevo sobre el municipios pequeño y el régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación en la propuesta de reforma de la LBRL de 2022», en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, 255, 2022, pp. 52-76.

otras si bien manteniendo como criterio de elección el de la menor lesión al principio de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria.

Asimismo, debería apostarse por los sistemas de gestión conjunta de servicios públicos, con el fin de lograr una prestación de calidad de los mismos y financieramente sostenible. En este sentido, cabría revisar la regulación de los diferentes instrumentos de colaboración necesarios para canalizarla, consorcios, convenios, sociedades públicas, etc, ofreciendo un marco jurídico claro que simplifique el recurso a los mismos¹⁰⁹.

Por último, podría encomendarse a la provincia, con el fin de mejorar la calidad de la prestación de servicios públicos en dichos municipios, la monitorización constante del acceso y las condiciones de prestación de dichos servicios en su territorio y, a la vista de los resultados, planificar su actuación en el marco de sus competencias, incentivando, por ejemplo, la cooperación interadministrativa.

Bibliografía

- ALMEIDA CERREDA, Marcos, «Ordenación urbana y ordenación territorial: un par de conceptos y un concepto dual», en RINCÓN CORDOBA, J. I.; CABEZAS MANOSALVA, N. (coords.), *Ordenación del Territorio, Ciudad y Derecho Urbano. Competencias, Instrumentos de Planificación y Desafíos*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2020, pp. 31-44.
- , «Colaboración y planificación interadministrativa para la consecución de una distribución equilibrada de población en el territorio», en SANZ LARRUGA, F. J.; MIGUEZ MACHO, L. (eds.), *Derecho y dinamización e innovación rural*. Tirant lo blanch, Valencia, 2021, pp. 399-499.

¹⁰⁹ Asimismo, podría tenerse en cuenta la figura de la agrupación de municipios, novedosa en la legislación básica de régimen local pero que cuenta con antecedentes en las normas autonómicas. Vid. ALMEIDA CERREDA, Marcos, «Un posible régimen especial para los pequeños municipios...», *op. cit.*, nota 90.

- , «Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, en prensa.
- ARNÁEZ ARCE, Vega María, *La potestad planificadora de las administraciones públicas*, Gomylex, Bilbao, 2013.
- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, «Los consorcios administrativos ante un nuevo régimen jurídico», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 94, 2016, pp. 57-88.
- BELLO PAREDES, Santiago Agustín, «Castilla y León vacía (vaciada): esperando a Ulises», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 13, 2020, pp. 110-130.
- CALEGARI, Alessandro, «Smart cities e pianificazione urbanistica «intelligente»», en AGUADO Y CUDOLÁ, V.; PARISIO, V.; CASANOVA IBÁÑEZ, O. (dirs.), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*. Atelier, Barcelona, 2018, pp. 65-76.
- CARBONELL PORRAS, Eloísa, «¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: un comentario de urgencia», en *REALA*, 15, 2021, pp. 58-70
- , «De nuevo sobre el municipios pequeño y el régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación en la propuesta de reforma de la LBRL de 2022», *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, 255, 2022, pp. 52-76.
- CARLONI, Enrico, «Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne», en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 323-346.
- CASTILLO BLANCO, Federico, «La nueva regulación de los consorcios públicos: interrogantes y respuestas sobre el régimen jurídico de su personal», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 2014, pp. 887-920.
- , «Disolución y liquidación de los consorcios administrativos», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 7, 2017, pp. 19-44.
- CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio, «Las mancomunidades de municipios tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en CARRILLO DONAIRE, J. A.; NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. La Ley, Madrid, 2014, pp. 265 y ss.

- CIPOLLONI, Claudia, «Le politiche di contrasto dello spopolamento nelle Aree interne», en *Italian Papers on Federalism*, 3, 2021, pp. 52-79.
- COLLANTES, Fernando; PINILLA, Vicente, *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2019.
- , «La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas», en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (dir.), *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*. Aranzadi, Navarra, 2019, pp. 55-82.
- DE DONNO, Marzia; TUBERTINI, Claudia, «Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana», en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 297-321.
- DÍEZ SASTRE, Silvia, «Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano», en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 441-460.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica, «El fortalecimiento de los servicios públicos municipales en los planes de lucha contra la despoblación», en NAVARRO GÓMEZ, C.; RUIZ PULPÓN, A. R.; VELASCO CABALLERO, F.; CASTILLO ÁBELA, J. (eds.), *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local*, Ciudad Real, 22-23 de septiembre de 2022, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2022, pp. 507-524.
- FARINÓS DASÍ, J; OJEDA RIVERA, J. F; TRILLO SANTAMARÍA, J. M. (eds.), *España: geografías para un Estado posmoderno*. Asociación Española de Geografía, Grupo de Trabajo de Historia del Pensamiento Geográfico, Madrid/Barcelona, 2019, pp. 153-170.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, «Qué hacer con las diputaciones provinciales (presupuestos y límites constitucionales para su reforma)», en PAREJO ALFONSO, L. (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2017, pp. 55-101.
- GÓMEZ BENITO, Cristóbal; MOYANO ESTRADA, Eduardo, «La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico: una política de Estado para un problema transversal de los territorios», en *Mediterráneo Económico*, 35, 2022, pp. 443-462.

- GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles, «El nuevo reto de los consorcios», en QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), *La reforma del régimen local*. Tirant Lo Blanch Valencia, 2014, pp. 519-544.
- GOSÁLVEZ PEQUEÑO, Humberto, «Principios de la actividad administrativa conveniada de las Administraciones Locales», en GOSÁLVEZ PEQUEÑO, H. (dir.), *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Pública*. CEMCI, Granada, 2016, pp. 497-554.
- HERNANDO RYDINGS, María, «Las mancomunidades y los consorcios», en ALMEIDA CERREDA, M; TUBERTINI, C; GONÇALVES, P. (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local*. Civitas, Madrid, 2015, pp. 139-174.
- MOLINA IBÁÑEZ, Mercedes, «Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo», en FARIÑÓS DASÍ, J; OJEDA RIVERA, J. F; TRILLO SANTAMARÍA, J. M. (eds.), *España: geografías para un Estado posmoderno*. Asociación Española de Geografía, Grupo de Trabajo de Historia del Pensamiento Geográfico, Madrid/Barcelona, 2019, pp. 153-170.
- MORALES MATOS, Guillermo; MÉNDEZ GARCÍA, Benjamín, «Despoblación rural, comarcas y áreas metropolitanas en España», en PAREJO ALFONSO, L. (dir.), *El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2017, pp. 105-129.
- NIETO GARRIDO, Eva, «El consorcio administrativo», en BAÑO LEÓN, J. M., (dir.) *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado, vol. II*. CEPC, Madrid, 2016, pp. 2115 y ss.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás, *Las mancomunidades en nuestro derecho local*. INAP, Madrid, 1990.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, «Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes. El ejemplo de los planes contra la despoblación», en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6, 2022, pp. 7-49.
- , *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*. Marcial Pons, Madrid, 2023, especialmente pp. 80-85.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo. Parte General*. Tecnos, Madrid, 2020.
- SANTIAGO IGLESIAS, Diana, *Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales*. Iustel, Madrid, 2010.

- , «La gestión indirecta de los servicios públicos en España», en *Iuris Tantum*, 21, 2010, pp. 465 y ss.
- , «Fórmulas para la gestión conjunta de los servicios públicos locales», en MELLADO RUIZ, L.; FORNIELES GIL, Á. (coords.), *Gestión cooperativa en el ámbito local*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 87-142.
- , «El papel de la provincia en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas», en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2020, pp. 395-418.
- , «¿Es posible crear sociedades de economía mixta para la gestión de servicios públicos locales en el marco de contratos de servicios y de concesión de servicios?», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 16, 2021, pp. 98-117.
- , «Provincia, comarca y área metropolitana», en VELASCO CABALLERO, F. (dir.), *Tratado de Derecho Local*. Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 287-316.
- , «Smart communities: la planificación inteligente como posible instrumento de lucha contra la despoblación», en SANTIAGO IGLESIAS, D.; MIGUEZ MACHO, L.; FERREIRA FERNÁNDEZ A. J. (dirs.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*. Aranzadi, Pamplona, 2021, pp. 193-226.
- , «Las smart communities: un instrumento para alcanzar, de forma planificada y concertada, el equilibrio en la distribución espacial de la población», en *Cuadernos de derecho local*, 56, 2021, pp. 14-54.
- , «Administraciones y sectores públicos locales», en VELASCO CABALLERO, F.; DARNACULLETA GARDELLA, M. M. (dirs.), *Manual de Derecho administrativo*. Marcial Pons, Madrid, 2023, pp. 273-295.
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier, «Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el derecho», en SANZ LARRUGA, F. J.; MIGUEZ MACHO, L. (eds.), *Derecho y dinamización e innovación rural*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 30-206.
- TOSCANO GIL, Francisco, «Otra vez los consorcios administrativos: novedades introducidas por la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 105, 2016, pp. 473 y ss.
- TUBERTINI, Claudia, «Nuevas perspectivas en las políticas en favor de los territorios frágiles en Italia», en NAVARRO GÓMEZ, C.; RUIZ PULPÓN, A. R.; VELASCO CABALLERO, F.; CASTILLO ABELA, J. (eds.), *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local*, Ciudad

Real, 22-23 de septiembre de 2022, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2022, pp. 425-434.

VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, «Juicio Constitucional sobre la LRSAL: punto final», en *Anuario de Derecho Municipal*, 10, 2017, pp. 21-44.

—, «Municipios urbanos *versus* municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local», en *Anuario de Gobierno Local*, 13, 2020, pp. 31-53.

—, «Financiación de los municipios pequeños y despoblación», en *Revista Galega de Administración Pública*, 64, 2022, pp. 227-268.

—, «Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo», en *Anuario de Derecho Municipal*, 15, 2022 pp. 23-48.

—, «Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 2022, pp. 6-31.