

CAPÍTULO VI

Los Gobiernos locales intermedios en la lucha contra la despoblación*

Eloísa Carbonell Porras

Catedrática de Derecho Administrativo.

Universidad de Jaén

SUMARIO. **1. Algunas consideraciones generales.** 1.1. Reto demográfico, despoblación y el problema de acceso a los servicios por la población rural. 1.2. Los Gobiernos locales intermedios o entidades supramunicipales: tipología y posible papel en la lucha contra la despoblación. **2. La provincia y las competencias de las diputaciones provinciales en la lucha contra la despoblación.** 2.1. La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios. 2.2. La coordinación de servicios municipales y la prestación de servicios supramunicipales. 2.3. La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial. 2.4. Los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios municipales, y la cooperación económica del Estado a los mismos y otras líneas de ayuda. **3. La isla y las competencias de cabildos y consejos insulares en la lucha contra la despoblación.** 3.1. Generalidades. 3.2. Los cabildos insulares. 3.3. Los consejos insulares. **4. Las comarcas y otras agrupaciones de los municipios.** **5. Las mancomunidades de municipios.** **6. Los Gobiernos locales intermedios en la normativa sobre despoblación y desarrollo rural.** **7. Bibliografía.**

*. Proyecto de generación de conocimiento 2022 del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023, "Entidades Locales y movilidad sostenible" (Referencia PID2022-141071OB-C22), del que soy investigadora principal, que se integra en el Grupo PAIDI SEJ-630: "Administración Pública y Ciudadanos: régimen jurídico" (APCI), que coordino en la Universidad de Jaén, así como Proyecto I+D para jóvenes doctores de la Universidad Rey Juan Carlos I, con Ref. V-1157.

1. Algunas consideraciones generales

Resulta necesario partir de alguna aclaración sobre el objeto de este informe tanto en relación con la lucha contra la despoblación como respecto de los Gobiernos locales intermedios.

1.1. Reto demográfico, despoblación y el problema de acceso a los servicios por la población rural

En los últimos años han sido frecuentes las referencias a los problemas demográficos de España, como muestra la aprobación por el Consejo de Ministros, el 29 de marzo de 2019, de la estrategia nacional frente al reto demográfico, y, en 2021, del plan de medidas ante el reto demográfico, con especial atención a la progresiva pérdida de población en gran parte del territorio. Es, precisamente, la despoblación la principal cuestión que suscita el denominado reto demográfico, que afecta de modo singular al mundo rural, y constituye el objeto de este informe, que prescinde de otras dificultades de la demografía española que se manifiestan fundamentalmente en las grandes ciudades (como la integración de la población no nacional, o la soledad y el aislamiento de las personas de mayor edad), en las que la solidaridad entre las personas no tiene la misma relevancia que en el ámbito rural. Pero la primera dificultad al respecto es identificar qué criterios determinan que una zona esté en riesgo de despoblación, qué diferencia lo rural y lo urbano... pues ni en la Unión Europea ni en el Estado español existen criterios claros y unívocos. Además, en las acciones destinadas a combatir ese proceso, con frecuencia se hace referencia a la reforma de la planta municipal, particularmente suprimiendo los denominados minimunicipios, así como a una mejora del régimen jurídico de los municipios pequeños, pero las posibles acciones en estas líneas no aseguran el acceso de la población a unas prestaciones básicas, como he analizado con detalle recientemente (Carbonell Porras, 2023).

Con independencia de las dificultades de todo orden que la eliminación de municipios suscita, lo cierto es que, por pocos que sean los habitantes de un núcleo de población (sea o no una entidad local diferenciada), hay que garantizarles el acceso a unos servicios básicos que deben ser asegurados por las Administraciones responsables. Los municipios son responsables, al menos, de los servicios municipales obligatorios, que, en los más pequeños, son mínimos [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,

según el artículo 26.1.a) LBRL]. Siendo todo esto importante, no lo es menos subrayar que las personas que residen en núcleos de población aislados, dispersos, con dificultades de acceso, también tienen derecho a acceder a los servicios cuya gestión es esencialmente autonómica y estatal en algún caso, como son los servicios sanitarios, educativos, sociales, de comunicación y de transporte... Y precisamente una adecuada prestación de los mismos es imprescindible para afianzar la población en el territorio y, en su caso, potenciar el regreso al mundo rural. La vida rural ofrece significativas ventajas que deben ser puestas en valor, como la solidaridad entre los vecinos, la seguridad, el contacto con la naturaleza... La crisis sanitaria provocada por el COVID-19 y la flexibilización de las restricciones adoptadas durante el estado de alarma para los municipios y entidades locales menores son una buena prueba de ello. Una mejor calidad de vida en nuestros pueblos contribuye a que las personas no se desplacen a vivir en ciudades densamente pobladas, y estimula a retornar a vivir en ellos. De hecho, muchos municipios grandes están perdiendo población a favor de los pequeños próximos. Pero estas mejoras están vinculadas con las condiciones de acceso a la sanidad, la educación, el transporte, las telecomunicaciones...; materias que, en lo esencial, son ajenas a las responsabilidades de los municipios. Para alcanzar este objetivo, no tiene una influencia decisiva que se trate de un municipio pequeño, un núcleo de población constituido en entidad local menor del anterior artículo 45 LBRL o en uno de los “entes” de ámbito territorial inferior al municipio carentes de personalidad del actual artículo 24 bis LBRL. Tampoco tiene especial relevancia el régimen jurídico que se aplique en uno y otros casos. Lo relevante, insisto, es asegurar el acceso de su población a unos servicios básicos y elementales que generalmente son responsabilidad de la Administración autonómica (transportes interurbanos, asistencia sanitaria, servicios sociales, educación...). En todo caso hay que partir de una obviedad con frecuencia olvidada o no suficientemente valorada (un claro ejemplo de ello es la reforma de la LBRL llevada a cabo por la LRSAL): el acceso y la recepción de los servicios por los vecinos de estos núcleos de población tienen que ser diferentes respecto de quienes residen en una gran ciudad, pues también las circunstancias y realidades son distintas. Las poblaciones más densamente pobladas cuentan con hospital, centros de asistencia social, institutos y universidades, estaciones ferroviarias e incluso aeropuerto, a los que frecuentemente se accede en el transporte público urbano, lo que obviamente no sucede en el ámbito rural. Por este motivo, también es evidente que el factor económico no puede ser el prioritario: el coste de la prestación de un servicio, sea de competencia municipal, autonómica o estatal, será por definición más elevado respecto de las personas que habitan en zonas rurales o despobladas que si residen en un municipio de mayor tamaño.

Desde la Unión Europea se ha puesto de manifiesto la necesidad de implantar un mecanismo de verificación para evaluar anticipadamente el impacto de las iniciativas legislativas en las zonas rurales. Así se defendió en la Conferencia Europea de Desarrollo Rural, celebrada en Cork en 2016, y lo prevé la Comunicación de la Comisión: *Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040*. Este mecanismo, conocido como *rural proofing*, persigue garantizar que las políticas públicas sean revisadas e implantadas teniendo en cuenta su incidencia en las zonas rurales, actuando como medio de comunicación entre población y Gobiernos, como ha estudiado Sanz Larruga (2020). En España se ha incorporado por la disposición adicional sexta de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, que prevé el impulso gubernamental del mecanismo rural de garantía que, en todo caso, incluirá la evaluación de los efectos territoriales y sobre el medio y la sociedad rural de las políticas públicas; y la elaboración de una metodología de evaluación específica que tenga en cuenta los principios, recomendaciones y herramientas propuestas por la Unión Europea. También la legislación autonómica sobre desarrollo rural y despoblación aprobada en los últimos años exige informes que valoran la perspectiva territorial y demográfica. Pueden referirse las leyes aprobadas este mismo año, como la Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón, que, en su artículo 5, precisamente intitulado “mecanismo rural de garantía”, lo configura “como el principio rector de actuación” para que todas las políticas sectoriales y de desarrollo socioeconómico tomen en consideración la perspectiva del cambio demográfico y de lucha contra la despoblación, el análisis de sus impactos reales y potenciales y sus efectos en el medio rural, promoviendo, además, medidas de discriminación positiva en las zonas rurales; o el artículo 6 de la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana, que exige la elaboración de un informe de perspectiva rural sobre el despoblamiento y la equidad territorial, que incluya una evaluación previa del impacto en términos de reto demográfico y cohesión territorial, en todos los proyectos de normas con rango de ley y planes sectoriales. La efectiva implantación de este mecanismo de análisis de las políticas públicas con la visión puesta en el mundo rural y, con ello, incorporando medidas que contribuyan a su desarrollo, puede contribuir a la revitalización y recuperación de las zonas especialmente afectadas por la pérdida de población.

1.2. Los Gobiernos locales intermedios o entidades supramunicipales: tipología y posible papel en la lucha contra la despoblación

Hoy día se ha generalizado en la doctrina la expresión “Gobiernos locales intermedios”, para identificar las distintas organizaciones locales que pueden existir entre los municipios, que son las entidades locales básicas de la organización territorial del Estado, y las comunidades autónomas. Se trata, por tanto, de una idea genérica que incluye entidades de muy diverso signo y naturaleza, luego la posición institucional y los caracteres de cada una de ellas deben tenerse presentes. El artículo 3.1 LBRL se refiere a las provincias y las islas en los archipiélagos balear y canario, que, junto al municipio, son las entidades locales constitucionalmente garantizadas, con todo lo que ello supone, y que consecuentemente deben ser objeto de especial análisis en este informe. El apartado 2 de este mismo precepto reconoce también la condición de entidades locales a las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. Todas ellas presentan como elemento común un sustrato municipal, pero su naturaleza jurídica es diferente y también lo es el papel que están llamadas a desempeñar en la lucha contra la despoblación. Con este planteamiento, en este informe se prescinde de las áreas metropolitanas, que están integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras, y que se crean por ley autonómica, que es la norma que regula la realización de obras y la prestación de servicios metropolitanos. Por ello, aunque un área metropolitana integre municipios con escasa población (por ejemplo, en el Área Metropolitana de Vigo, creada por Ley 4/2012, se integran los municipios de Fornelos de Montes y Pazos de Borbén, con 1640 y 2980 habitantes respectivamente), no pueden ser considerados rurales ni aislados, y no se plantean especiales problemas para que sus vecinos accedan a los servicios que se prestan en la zona, sin perjuicio de lo previsto en la propia normativa reguladora del área metropolitana. Por esta razón, seguidamente se destaca la especial relevancia de las funciones y competencias de las provincias y de las islas respecto de los municipios pequeños o con problemas de gestión, y después los de otras entidades locales supramunicipales.

2. La provincia y las competencias de las diputaciones provinciales en la lucha contra la despoblación

Los fines propios y específicos de las provincias son garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en particular asegurando

la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, así como la participación en la coordinación de la Administración local con la de la comunidad autónoma y la del Estado (art. 31 LBRL). Estos fines se concretan en el artículo 36 LBRL, que relaciona las competencias de las diputaciones provinciales, que continúan siendo esencialmente la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de una prestación integral y adecuada en todo el territorio provincial —letra a)—; la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión —letra b)—; y la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal —letra c)—. En todo caso recordemos ahora que las comunidades autónomas uniprovinciales, los territorios históricos vascos y los cabildos y los consejos insulares han asumido las funciones y competencias que corresponden a las diputaciones provinciales de régimen común de acuerdo con la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, los diferentes estatutos de autonomía y la propia LBRL (artículos 39 a 41).

2.1. La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios

La asistencia y cooperación a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, es, sin duda, una competencia clásica de las diputaciones provinciales que se recoge en el artículo 36.1.b) LBRL. Por razones obvias, es fundamental para asegurar que los municipios en las zonas rurales puedan desempeñar sus funciones con unas mínimas exigencias de calidad. En todo caso recordemos que la cooperación es voluntaria, y tiene una triple dimensión: la jurídica, la económica y la técnica. Puede, por tanto, afirmarse que tiene un alcance amplio y variado, que no se circunscribe a materias, ámbitos o sectores tasados. La reforma operada por la LRSAL ha incorporado expresamente en diferentes preceptos de la LBRL referencias a esta asistencia y cooperación que no son realmente nuevas atribuciones, sino manifestaciones de la competencia general. Así sucede en relación con los servicios de secretaría e intervención o la gestión tributaria y recaudatoria —apdo. 2, b) y f) del artículo 36—; con la integración de los servicios municipales consecuencia de un convenio de fusión de municipios (art. 17.5); con las competencias delegadas a los municipios (art. 27.2); o con el plan económico-financiero (art. 116.3).

Esta asistencia y cooperación de las diputaciones debe dirigirse preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios

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

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

En todo caso, resulta claro que la legislación básica de régimen local ampara una decidida acción de las diputaciones provinciales para ayudar a los municipios con menor capacidad de gestión y económica en la realización de sus competencias y particularmente en la prestación de los servicios municipales. Pero también cabe en cualquier materia, obra o servicio que se considere necesario y, por ello, puede contribuir decididamente a la mejora de las condiciones de vida en las zonas rurales, facilitando el afianzamiento de la población al territorio e incluso contribuir a su recuperación.

2.2. La coordinación de servicios municipales y la prestación de servicios supramunicipales

Las diputaciones provinciales podrán coordinar la prestación de los servicios municipales entre sí —art. 36.1.a) LBRL—, facultad de coordinación que está plenamente justificada en la necesidad de asegurar su prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial en garantía de los princi-

pios de solidaridad y equilibrio intermunicipales. La coordinación debe ejercerse respetando la titularidad de la competencia, que continúa siendo del municipio. Las diputaciones provinciales también podrán prestar servicios públicos de carácter supramunicipal —art. 36.1 c) LBRL—. Respecto de la prestación de servicios de carácter supramunicipal, podrían establecerse por las diputaciones provinciales al amparo del artículo 86.2 LBRL, que reserva a las entidades locales los servicios esenciales de abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y del transporte público de viajeros. Pero las leyes sectoriales reguladoras de los posibles servicios supramunicipales están condicionadas por las políticas autonómicas al respecto, que dependen de la política autonómica respecto de las diputaciones, que, como es sabido, no siempre es coherente ni mantiene una línea clara. Sin perjuicio de lo anterior, las diputaciones provinciales deben asegurar el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal —art. 36.2 b) LBRL—. A la consecución de este fin debe dirigirse la actividad provincial, empleando todos los instrumentos jurídicos que sean necesarios, comenzando por los más respetuosos con la autonomía municipal, como son los derivados de la asistencia y cooperación antes señalados, y, en su defecto, la facultad de coordinación e incluso la asunción de su prestación. Tanto la coordinación como la cooperación permiten flexibilizar y prevenir las disfunciones que el reparto de competencias ocasiona, sin alterar en ningún caso la titularidad de la competencia. No obstante, la coordinación implica un poder de dirección, que condiciona cómo se ejercen las competencias y que refleja una posición de superioridad de la organización coordinadora respecto de la coordinada, mientras que la cooperación presupone la voluntariedad, como especifica el artículo 57.1 LBRL (“La cooperación económica, técnica y administrativa [...] se desarrollará con carácter voluntario, [...] pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban”). Tiene diferente alcance y sentido que la coordinación, que conlleva la orientación, dirección y, con ello, una limitación en el ejercicio de la competencia por la Administración coordinada y titular de la competencia. Este es el sentido general de la coordinación que se deduce de los artículos 10.1 y 59 de la LBRL, cuando las actividades y los servicios de las entidades locales trasciendan los intereses propios, incidan y condicionen los de otras Administraciones públicas, haciendo necesaria la coordinación de la acción pública. Recordemos ahora que la STC 111/2016, de 9 de junio, rechaza emitir un juicio de constitucionalidad sobre la técnica legislativa empleada en la LRSAL (el legislador llama “coordinación” a fórmulas que la doctrina constitucional denomina “colaboración”, “cooperación” o, todo lo más, “coordinación voluntaria”), pero no cuestiona las diferencias entre la co-

ordinación en sentido estricto y la cooperación o “coordinación voluntaria”: solo la primera implica un “límite efectivo al ejercicio de las competencias”, “un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado”.

En relación con la prestación de los servicios municipales obligatorios en los municipios de menos de 20 000 habitantes según el artículo 26.2 LBRL, la diputación provincial o entidad equivalente “coordinará” la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos; abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; limpieza viaria; acceso a los núcleos de población; pavimentación de vías urbanas; y alumbrado público, que coinciden con los de prestación obligatoria en todos los municipios, salvo los relativos al tratamiento de residuos y aguas residuales. Para ello, la diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la propia diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas.

Las diputaciones provinciales podrán asumir la gestión y prestación de servicios y competencias de los municipios cuando ellos, que son los titulares de la competencia, no estén en condiciones de prestarlos por su limitada capacidad de gestión o económica, y las técnicas de cooperación jurídica, económica y técnica tampoco lo garanticen. La diputación podría asumir con carácter subsidiario, en sustitución de los municipios, la gestión informatizada de los padrones de habitantes —art. 17.1 LBRL—; la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000 habitantes —art. 36.1 c) LBRL—; los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes —art. 36.1 g) LBRL—; o la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquellos se las encomienden, especialmente en relación con las tecnologías de la información —arts. 36.2 d) y 70 bis 3 LBRL—.

De nuevo puede concluirse que las diputaciones pueden contribuir decididamente a una adecuada prestación de los servicios que los ciudadanos demandan, tanto coordinando los de competencia municipal como asumiendo la prestación de servicios de carácter supramunicipal. Pero también en la efectiva concreción de estas funciones es imprescindible la voluntad autonómica, que no siempre se orienta en esta línea, siendo frecuentes las tendencias centralizadoras que menosprecian el papel de las diputaciones para potenciar la intervención de la propia comunidad autónoma.

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

En relación con el papel de las provincias como garantes de unos servicios e infraestructuras en las zonas rurales es particularmente relevante la competencia provincial propia para la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito —art. 36.1 d) LBRL—. Esta competencia se incorporó con la reforma local de 2003 y, como destaca el preámbulo de la Ley 57/2003, “resulta especialmente necesaria en las zonas rurales, donde la puesta en práctica de las políticas de desarrollo rural está produciendo excelentes resultados”. Sería, por tanto, un cajón de sastre en el que encajarían acciones diversas en diferentes materias, pero sin duda, en lo que ahora nos interesa, la cooperación con las políticas autonómicas y estatales en relación con la despoblación y el desarrollo rural.

Recordemos además que uno de los fines de las provincias es participar en la coordinación de las Administraciones locales con las Administraciones estatal y autonómicas, luego debería asegurarse una adecuada participación de las diputaciones provinciales en este ámbito, aunque, como siempre, dependerá de la voluntad política al respecto. De hecho, son muchas las diputaciones provinciales que cuentan con sus propias estrategias de lucha contra la despoblación, aprobando medidas de muy diverso signo y alcance, desde planes generales de actuación en tal sentido hasta acciones concretas.

2.4. Los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios municipales, y la cooperación económica del Estado a los mismos y otras líneas de ayuda

Para la efectividad de las competencias reconocidas en las letras a), b) y c) del artículo 36.1 LBRL, el artículo 36.2 LBRL regula el plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales, en la letra a), y otros planes o instrumentos específicos, en la letra b), que aprueban las diputaciones provinciales o entidades equivalentes. Ambos instrumentos son además relevantes para canalizar la cooperación económica del Estado. El plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales se elabora anualmente por la diputación provincial con la participación de los municipios, publicándose en el boletín oficial de la provincia para que puedan formularse alegaciones y reclamaciones, y se aprueba por el pleno de la diputación, después de haber dado participación a las Administraciones del Estado y de la comunidad

autónoma, y previo informe de la Comisión Provincial de Colaboración con las Corporaciones Locales (art. 32 TRRL). El plan debe contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos y entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios. La financiación del plan se realiza con los medios propios de la diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la comunidad autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos, quienes, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo y tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios. Corresponde además a las comunidades autónomas asegurar en su territorio la coordinación de los diferentes planes provinciales de acuerdo con el artículo 59 LBRL.

El plan de cooperación a las obras y servicios municipales ha sido y es un instrumento fundamental para luchar contra los desequilibrios territoriales en las provincias y permitir que todos los municipios puedan prestar los servicios municipales obligatorios. Ha constituido desde sus orígenes un mecanismo esencial para atender a los municipios rurales. Por eso, inicialmente podía incluir obras y servicios que no son de competencia municipal, como las relativas a las vías provinciales y la extensión telefónica en áreas rurales (Real Decreto 688/1978, de 17 de febrero). A través de este plan se ha canalizado la cooperación económica del Estado con las entidades locales, que se regula actualmente en el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio. El instrumento objetivo básico de análisis y valoración de las necesidades de dotaciones locales a efectos de la cooperación económica local del Estado será la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales, que tiene como finalidad conocer la situación de las infraestructuras y equipamientos de competencia municipal, formando un inventario de ámbito nacional, de carácter censal, con información precisa y sistematizada de los municipios con población inferior a 50 000 habitantes.

Por otro lado, para asegurar el acceso de la población a los servicios mínimos municipales, las diputaciones provinciales gestionan y otorgan subvenciones con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales que se instrumentarán a través de planes especiales y otros mecanismos específicos. Esta previsión del artículo 36.2 b) LBRL permite que las diputaciones provinciales aprueben otras ayudas que no se canalicen a través del plan provincial de cooperación. Por ello, como han señalado Fernández-Figueroa y Montoya (2019: 73 y ss.), frente al esquema más rígido del plan provincial, las diputaciones tienen que abrir su espectro de intervención para garantizar la cohesión del territorio provincial.

3. La isla y las competencias de cabildos y consejos insulares en la lucha contra la despoblación

3.1. Generalidades

Los archipiélagos canario y balear tienen como particularidad el régimen propio de la isla, que la Constitución reconoce y garantiza. De acuerdo con lo previsto en el artículo 41 LBRL, las competencias y funciones que la LBRL atribuye a las diputaciones provinciales corresponden a los cabildos y consejos insulares, como entidades locales de gobierno y representación de la isla. Y ello a pesar de que en Canarias subsisten las mancomunidades provinciales interinsulares, pero exclusivamente como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales, y de que Baleares es una comunidad uniprovincial. Por lo tanto, hay que tener en cuenta las previsiones de las normativas propias respecto de los siete cabildos (Fuerteventura, Gran Canaria, Lanzarote, La Gomera, El Hierro, La Palma y Tenerife) y los cuatro consejos insulares (Formentera, Ibiza, Mallorca y Menorca), que, seguidamente, se ponen de manifiesto. En todo caso, resulta aplicable lo indicado respecto de las diputaciones provinciales, centrándonos ahora en la consideración que los respectivos estatutos de autonomía reconocen a cabildos y consejos como instituciones autonómicas.

3.2. Los cabildos insulares

En la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, el asentamiento de la población es sustancialmente diferente al de las comunidades del interior peninsular, y, consecuentemente, los problemas de despoblación y ruralidad no tienen la misma intensidad: con 88 municipios, no existen minimunicipios, pues hay un único municipio con menos de 1000 habitantes (Betancuria, en Las Palmas, con 789 habitantes). Tampoco sufre una pérdida de población particularmente grave: aunque algunos municipios hayan perdido población en los últimos años, la densidad de población es superior a 12,5 habitantes por km², que es el umbral de la Unión Europea para identificar las zonas en riesgo demográfico. Pero lógicamente esto no significa que no sea necesario atender a los vecinos de las zonas rurales para garantizar unos servicios básicos y otros problemas del reto demográfico, como el envejecimiento de la población.

Además de entidades locales que asumen el gobierno y la administración de las islas, los cabildos son instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 65 del Estatuto de Autonomía). El Estatuto de Autonomía de 2018 ha reforzado su doble condición de instituciones de la Comunidad Autónoma

y de corporaciones locales (Sarmiento Acosta, 2019, 2022). En consecuencia, la naturaleza de sus competencias es doble: las que les reconoce la legislación local y las que les atribuye la normativa autonómica como instituciones autonómicas. Respecto de las primeras, recordemos que la LBRL les atribuye todas las que corresponden a las provincias, y así lo confirma la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares. Su artículo 8 delimita sus competencias propias con marcado paralelismo a lo previsto en el artículo 36 LBRL respecto de las diputaciones provinciales, que se concretan en los preceptos siguientes. La asistencia a los municipios se centrará en los de menos de 20 000 habitantes con insuficiente capacidad económica y de gestión, y se ajustará a los principios de solidaridad territorial y social; planificación y programación de la actividad insular; concertación con los municipios de las acciones que les afecten o interesen; y promoción y, en su caso, creación, mantenimiento y gestión de redes de servicios públicos municipales en las que puedan integrarse o adherirse voluntariamente los municipios (art. 10 Ley de Cabildos). La asistencia jurídica, técnica y administrativa comprende acciones muy diversas: redacción de disposiciones generales, en especial de ordenanzas y normas orgánicas municipales; elaboración del planeamiento urbanístico y de instrumentos de gestión urbanística, de los pliegos de condiciones y demás documentación integrante de la contratación pública, de instrumentos de gestión de personal, planes de carrera profesional y evaluación del desempeño, de programas de formación y desarrollo de competencias para representantes locales, y en general, cualquier estudio, plan y proyecto en materia de competencia municipal; implantación de tecnología de la información y de las comunicaciones; colaboración en la organización y gestión de los procedimientos de contratación y en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia; representación y defensa jurídica tanto en vía administrativa como jurisdiccional; integración de la igualdad de género en la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas municipales; cualquier otra que pueda establecerse por iniciativa propia del cabildo insular o a petición de los ayuntamientos (art. 11 Ley de Cabildos), así como la asistencia en la gestión de los servicios municipales (art. 12 Ley de Cabildos). Los cabildos también podrán asumir la prestación de los servicios municipales en los términos previstos en la actual LBRL (art. 13 Ley), es decir, teniendo en cuenta las diferentes sentencias del Tribunal Constitucional que, desde 2016 y, por tanto, posteriores a la Ley de Cabildos, han anulado o realizado interpretaciones conforme a la Constitución de la redacción dada por la LRSAL. Por último, los cabildos aprueban anualmente el plan insular de cooperación en obras y servicios de competencia municipal (art. 14 Ley).

En relación con las competencias que corresponden a los cabildos como instituciones autonómicas, los artículos 70 del Estatuto y 6 de la Ley de Cabildos Insulares precisan que ejercen las competencias en los ámbitos de

la acción pública que determine la Ley autonómica, pero, en todo caso, en las materias que dichos preceptos enumeran. Se trata de un amplio elenco de materias estrechamente relacionadas con el desarrollo y la mejora de la calidad de vida en el entorno rural y la lucha contra los problemas demográficos, como son: las demarcaciones territoriales y alteración de términos municipales; ordenación del territorio y urbanismo; carreteras; transportes terrestres; gestión de puertos de refugio y deportivos; turismo; ferias y mercados; defensa del consumidor; asistencia social y servicios sociales; vivienda; agricultura e infraestructura rural; servicios forestales, vías pecuarias y pastos; protección del medio ambiente y de espacios naturales protegidos; acuicultura y cultivos marinos; artesanía; cultura, deportes, ocio y esparcimiento; patrimonio histórico-artístico, museos, bibliotecas y archivos; caza; espectáculos; actividades clasificadas; igualdad de género; aguas.... Las previsiones estatutarias se completan con la Ley de Cabildos, que dedica el Capítulo III del Título I a las competencias que les corresponden como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, regulando la transferencia y la delegación de las competencias, así como la gestión ordinaria de los servicios de la Comunidad.

De lo anterior, puede concluirse que los cabildos, además de las competencias propias de las diputaciones provinciales, también son responsables en materias de competencia autonómica directamente vinculadas con el desarrollo del ámbito rural, la lucha contra la despoblación y otros problemas del reto demográfico como el envejecimiento. De esta forma, resulta más sencillo asegurar que las diferentes políticas públicas que deben desarrollar municipios, islas y Comunidad Autónoma se coordinen para la consecución de un mismo fin; es factible una unidad de acción, coherente y ordenada de los cabildos insulares en sus funciones de asistencia a los municipios y de aseguración del acceso de la población a los servicios públicos básicos.

3.3. Los consejos insulares

La Comunidad Autónoma de las Illes Balears cuenta con 67 municipios, de los cuales 26 tienen menos de 5000 habitantes, aunque solo 6 tienen menos de 1000 (el más pequeño es Escorca, con 187 habitantes). Aunque tampoco sufre una acuciada pérdida de población como otras partes del territorio nacional, sí resulta necesario atender a la población en el entorno rural.

La Comunidad Autónoma articula su organización territorial en islas, además de en municipios, que son gobernados por los consejos insulares

según proclama el artículo 8 del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero). Como tales, el artículo 70 del Estatuto les reconoce competencias propias en diferentes materias, entre las que destacan las siguientes: urbanismo, ordenación del territorio y habitabilidad; régimen local; turismo; servicios sociales y asistencia social, especialmente atención a personas dependientes y vulnerables, menores y juventud; patrimonio monumental, cultural, histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico y paisajístico; actividades clasificadas; deporte; transportes terrestres; ocio, espectáculos públicos y actividades recreativas; agricultura, ganadería, pesca y caza; artesanía; carreteras y caminos; cultura; políticas de género.... También podrán asumir la función ejecutiva y la gestión en las materias que enumera el artículo 71 del Estatuto, entre las que destacan montes y aprovechamientos forestales; recursos y aprovechamientos hidráulicos; obras públicas; sanidad; enseñanza y planificación y desarrollo económicos en el territorio de cada una de las Islas. Además, destaca Blasco Esteve (2016) que los artículos 72 y 73 del Estatuto atribuyen a los consejos, en relación con las competencias propias, una potestad transversal, como es la reglamentaria, y una función instrumental, como es la actividad de fomento y fijación de políticas propias.

El régimen jurídico de las competencias de los consejos insulares se concreta en la Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares, diferenciando las transferidas, las delegadas y las encomiendas de gestión. Por lo tanto, resulta evidente que los consejos insulares pueden desempeñar un papel fundamental en las políticas públicas de lucha contra la despoblación y de desarrollo rural en una integración conjunta de las competencias que asumen similares a las de las diputaciones provinciales en los términos que establece la LBRL, y de las que la legislación balear reconoce como instituciones autonómicas, con independencia del concreto régimen jurídico de la competencia (propia, delegada, encomienda...).

4. Las comarcas y otras agrupaciones de los municipios

A efectos de este estudio, interesan las comarcas como entidad local. Se prescinde, por tanto, de la posible división del territorio autonómico en comarcas para delimitar el ámbito territorial de actuación autonómica con carácter general o en la ejecución de concretas políticas públicas, como, por ejemplo, pretende la Ley gallega 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal. Estas divisiones del territorio son relevantes, pues frecuentemente influyen en la determinación de la ubicación de los principales centros de prestación de servicios por la comunidad autónoma, como los educativos o los sanitarios. Pero no implican la creación de una nueva entidad local cuyo

régimen jurídico se sujete a la legislación de régimen local, estatal y autonómica, ni pueden ser calificadas como Gobierno local intermedio.

Las comarcas son entidades supramunicipales formadas por la agrupación de municipios cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios. Se crean por las comunidades autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos estatutos, y la legislación autonómica concretará el procedimiento de creación, su ámbito territorial, la composición y el funcionamiento de los órganos de gobierno, sus competencias y sus recursos económicos (art. 42 LBRL). El legislador estatal básico protege a los municipios, que son las entidades locales básicas constitucionalmente garantizadas, frente a la posible creación de las comarcas. Por un lado, prohíbe su creación si se oponen expresamente las dos quintas partes de los municipios que debieran agruparse, siempre que los mismos representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente, regla que no es aplicable en Cataluña de acuerdo con la disposición adicional cuarta LBRL. Por otro lado, la creación de las comarcas no podrá suponer que los municipios pierdan sus competencias en la gestión de los servicios municipales obligatorios, ni privarles de intervención en las materias de competencia propia según el listado del artículo 25 LBRL. Para superar la posible oposición de los municipios a la creación de las comarcas, así como la desconfianza del legislador estatal básico respecto de las mismas, los legisladores autonómicos contemplan la previa creación de las mancomunidades integrales o de interés comarcal, como seguidamente se expone.

Solo Cataluña y Aragón han organizado todo su territorio en comarcas que forman parte del sistema institucional autonómico, y en Castilla y León existe una única comarca, la del Bierzo. Las comarcas asumen funciones de asistencia y cooperación con los municipios, así como aquellas competencias que les atribuyan las leyes autonómicas, y podrían ver reforzada su posición como gestoras de servicios supramunicipales, pues, con apoyo en las disposiciones adicionales 3.^a y 6.^a de la LRSAL, se pueden considerar “entidades equivalentes” a las diputaciones provinciales, como he expuesto con detalle (Carbonell Porras, 2016). En general, las comarcas se consideran adecuadas para combatir la despoblación y facilitar el desarrollo rural (Álvarez González, 2023: 107 y ss.; Barrero Rodríguez, 2019: 86 y ss.). Con este alcance puede traerse a colación la reciente Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón, que proclama en su preámbulo que “el ámbito de actuación para la consecución de una funcionalidad adecuada y con servicios de calidad deben ser las comarcas”.

No obstante, el funcionamiento real de las comarcas resulta cuestionado por la coincidencia en sus funciones con las propias de las diputaciones provinciales, que, además, cuentan con la financiación del Estado (participación en los tributos del Estado, cooperación económica a las inversiones locales...), lo que no sucede con las comarcas, que solo disponen de los recursos que les reconozca la normativa autonómica. El artículo 155 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales es contundente al prohibir que las comarcas exijan alguno de los impuestos o recargos que regula la ley o participar en los tributos del Estado; y al afirmar que son las leyes de las comunidades autónomas las que determinarán los recursos económicos que se les asignen. Por eso, mientras no se produzca una mutación constitucional que permita que cada comunidad autónoma decida su organización interna, en comarcas o en provincias, la comarcalización generalizada conlleva un incremento organizativo de discutible eficacia, incluso si se trata de luchar contra la despoblación y mejorar la vida en el mundo rural. Sus funciones no son muy diferentes de las que corresponden a las diputaciones provinciales, que son las que la Constitución ampara; y tampoco corrigen el criticado déficit democrático que se achaca a los órganos de gobierno provincial. Sin perjuicio de lo anterior, en territorios especialmente afectados por la despoblación, demandantes de políticas más eficaces en el desarrollo rural, sí tendría sentido la creación de concretas comarcas para una gestión más próxima al ciudadano. Así, en las comunidades autónomas uniprovinciales, que, como sabemos, asumen las competencias que la LBRL atribuye a las provincias, una comarca podría realizar más eficazmente las funciones de asistencia y cooperación a los municipios, y colaborar en la ejecución de las competencias autonómicas más vinculadas con el desarrollo rural. Estos mismos motivos también podrían justificar, en algún caso, la constitución de una comarca en una parte concreta del territorio de una comunidad pluriprovincial.

5. Las mancomunidades de municipios

Las mancomunidades son entidades supramunicipales que surgen del derecho de asociación de los municipios, que acuerdan crearlas para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Se rigen por sus estatutos, que determinan el ámbito territorial de la mancomunidad, su objeto y sus competencias, sus órganos de gobierno (que, en todo caso, serán representativos de los municipios mancomunados) y recursos, el plazo de duración y cualquier otro aspecto necesario para su funcionamiento (art. 44 LBRL). Los estatutos también concretan las potestades que se reconocen y, en defecto de previsión al respecto, se entiende que ostentan la totalidad de las mismas, siempre que sean precisas para el cumplimiento de sus fines (art. 4.3 LBRL). Corresponde al legislador autonó-

mico regular el procedimiento de aprobación (y modificación o supresión) de los estatutos, dentro del respeto a las reglas básicas que establece el artículo 44 LBRL: elaboración por los concejales de todos los municipios reunidos en asamblea; informe de la diputación o diputaciones afectadas y aprobación por los plenos de todos los ayuntamientos. El amplio margen de disponibilidad de los municipios para optar por su incorporación a una mancomunidad explica que siempre se haya considerado el instrumento fundamental de colaboración intermunicipal en la gestión de obras y servicios de competencia municipal, especialmente para los más pequeños y de menor capacidad. Pero ello también ha generado no pocos problemas, tanto respecto de las dificultades para que los municipios efectivamente cumplan con los compromisos asumidos con la mancomunidad como por la proliferación de mancomunidades para fines diversos. A intentar solventar estos problemas han prestado atención el legislador estatal (especialmente en 2013, con la aprobación de la LRSAL) y los legisladores autonómicos. No es este el tema que ahora interesa, sino referir su papel en la lucha contra la despoblación, pues han sido la opción elegida por la normativa autonómica.

En efecto, las comunidades autónomas han optado por potenciar las mancomunidades de municipios en la articulación de las políticas de lucha contra la despoblación. Castilla y León aprobó, sobre la base de sus competencias en relación con el régimen local, la ordenación del territorio y la organización administrativa, la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de ordenación, servicios y gobierno del territorio, que parte de la delimitación de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rural, que, en lo esencial, son los espacios funcionales delimitados geográficamente para la prestación de los servicios autonómicos en el ámbito rural desarrollados directamente o en colaboración con otras Administraciones públicas. Respecto de las entidades locales supramunicipales, la ley contempla las mancomunidades de interés general, que podrán ser urbanas o rurales, y que son la surgidas de la asociación voluntaria entre los municipios con población inferior o igual a 20 000 habitantes. Para Bello Paredes (2020: 125), la implantación de estas mancomunidades es necesaria para la prestación de los servicios públicos. No obstante, salvo error, no se ha aprobado el mapa de unidades básicas de ordenación y servicios, que requiere ley con el apoyo de dos tercios de las Cortes de Castilla y León, condicionando el desarrollo del modelo previsto en esta ley de 2013 (solo se han creado unidades funcionales estables de carácter urbano). De hecho, no se ha constituido ninguna mancomunidad de interés general rural, según indica el Consejo de Cuentas en 2022.

Las legislaciones de régimen local de otras comunidades autónomas han

regulado una subespecie dentro de las mancomunidades, que tendría como principal finalidad, además de la prestación de obras y servicios municipales, promocionar el desarrollo socioeconómico y actuar como cauce de ejecución y desarrollo de las diferentes políticas públicas, bajo la coordinación general autonómica. Esta idea elemental está presente en las mancomunidades de interés comunitario de La Rioja (Ley 1/2003, de la Administración local), las mancomunidades integrales de Extremadura (Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales) o las mancomunidades de ámbito comarcal en la Comunidad Valenciana (Ley 21/2018, de mancomunidades). También el 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, de 1 de febrero de 2022, apostaba en la misma dirección con las mancomunidades integradas.

Las mancomunidades de municipios constituyen, sin duda, un instrumento idóneo para gestionar en común obras y servicios de competencia de los municipios mancomunados, sin perjuicio de los abusos que hayan podido cometerse, e incluso quizá constituir un paso previo a la fusión de municipios, como ha defendido Durán García (2020: 175-179) respecto de las mancomunidades integrales extremeñas. Pero su naturaleza asociativa dificulta que puedan ser destinatarias de las competencias autonómicas en las materias estrechamente relacionadas con la pérdida de población o el desarrollo rural. Por eso, a mi juicio, no son la entidad supramunicipal idónea para asumir servicios y competencias ajenos a los de los municipios mancomunados ni, consecuentemente, gestionar las políticas estatales y autonómicas que contribuyen al desarrollo de las zonas rurales. Las mancomunidades, se califiquen como se califiquen, no pueden menoscabar la posición institucional de las diputaciones provinciales ni forman parte del sistema institucional autonómico, y aquí radica una diferencia sustancial con las comarcas. En relación con la doctrina constitucional al respecto puede verse la STC 105/2019, de 19 de septiembre, relativa a las mancomunidades de ámbito comarcal valencianas, que se refiere con detenimiento a las diferencias entre las mancomunidades, que son fruto del asociacionismo municipal y, por ello, no forman parte del sistema institucional autonómico, y las comarcas, creadas por las comunidades autónomas como opción autoorganizativa propia. Tal vez por estas diferencias la legislación autonómica prevé que las mancomunidades integrales o de interés comarcal sean un paso previo a la creación de las comarcas, como ha sucedido en Aragón. Con este alcance pueden traerse a colación el artículo 37.6 de la Ley 7/2013 de Castilla y León, pues dispone que las “mancomunidades de interés general rurales podrán solicitar su

institucionalización como comarcas”, y el Decreto-ley 1/2018, de 24 de mayo, que modificó la Ley 7/2023 para garantizar a la Comarca del Bierzo el mismo tratamiento que a las mancomunidades de interés general, mostrando de nuevo la relación existente.

6. Los Gobiernos locales intermedios en la normativa sobre despoblación y desarrollo rural

En la legislación estatal es clave la aprobación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, que, entre otras cosas, persigue mejorar el nivel de vida de la población del medio rural y elevar el grado de bienestar de sus ciudadanos, asegurando unos servicios públicos básicos adecuados y suficientes que garanticen la igualdad de oportunidades y la no discriminación, especialmente de las personas más vulnerables o en riesgo de exclusión. Para ello, pretende dotar a los núcleos de población de las infraestructuras y los equipamientos públicos básicos necesarios en materia de transportes, energía, agua y telecomunicaciones, y potenciar unos servicios básicos de calidad en los ámbitos de la educación, la sanidad y la seguridad ciudadana. Las acciones previstas en la Ley 45/2007 son amplias y variadas, referidas a materias de competencia estatal y autonómica (agricultura, medio ambiente, empleo, infraestructuras, tecnologías de la información y comunicación, energías renovables, agua, seguridad ciudadana, educación, cultura, sanidad, protección social...). Pero algunas también están vinculadas con las competencias locales, como la implantación y ejecución de planes de gestión integral de recursos hídricos por zonas rurales o mancomunidades de municipios (art. 25), de servicios mancomunados o por zona rural de recogida selectiva de residuos y su gestión, y el apoyo a la dotación de los servicios públicos municipales de prestación obligatoria en los núcleos urbanos del medio rural, su mantenimiento y mejora, singularmente en las zonas rurales prioritarias, favoreciendo específicamente la prestación coordinada de servicios públicos entre municipios cercanos (art. 23); o la potenciación de programas de servicios sociales por las diversas entidades supramunicipales (art. 32); todos de la Ley 45/2007. El instrumento para la ejecución de la ley es el programa de desarrollo rural sostenible, que se elabora en coordinación con las comunidades autónomas, y que se aprobó para el período 2010-2014, por el Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, aunque no ha tenido continuidad. No obstante, el segundo pilar de la política agrícola común tiene precisamente por objeto el desarrollo rural, y a tal finalidad responde el fondo europeo agrícola de desarrollo rural (“Feader”), que en España se concreta en el programa nacional de desarrollo rural 2014-2020, prorrogado hasta 2023. En todo caso, la efectividad en el cumplimiento y la ejecución de las previsiones de la Ley 45/2007 resulta suma-

mente discutible, como han puesto de manifiesto Domínguez Álvarez (2021: 60 y ss.) o Álvarez González (2023: 45 y ss.). A efectos de este estudio lo relevante es subrayar que en esta ley no hay más referencia a las entidades locales que en relación con su participación, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en el Consejo para el Medio Rural, que es el órgano de coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas para el desarrollo sostenible del medio rural, participación que además es mínima: dos vocales frente a los representantes de la Administración estatal (el presidente y representantes de quince ministerios) y de las comunidades autónomas (uno por cada una de ellas), según el Real Decreto 865/2008, de 23 de mayo.

Pero la participación de las entidades locales, especialmente de los Gobiernos locales intermedios, en la lucha contra la despoblación, tampoco está especialmente contemplada en los documentos estatales aprobados recientemente en este ámbito, que a lo sumo se refieren a su colaboración con las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas. Y, lo que es más sorprendente, estos documentos tampoco tienen en cuenta que existe una ley en vigor como es la Ley 45/2007, que precisamente tiene como finalidad fomentar un desarrollo rural sostenible. Otra vez se adopta un criterio radicalmente diferente del de la FEMP, que defiende recuperar de forma efectiva la Ley de desarrollo rural sostenible por su impacto en las políticas de apoyo al medio rural, y los planes de zona de la misma. En la actualidad es referencia obligada el plan español de recuperación, transformación y resiliencia, aprobado por la Comisión Europea el 16 de junio de 2021, en ejecución del mecanismo excepcional europeo para la recuperación económica conocido como “Próxima Generación UE” (*Next Generation EU*), pero su ejecución es centralizada, prescindiendo completamente de los Gobiernos locales, lo que, como subraya Colás Tenas (2021: 49), iría en contra de la cohesión social y territorial, que es uno de los objetivos estratégicos perseguidos. Las entidades locales han reclamado el papel que deberían asumir en este ámbito. La Junta de Gobierno de la FEMP, en su reunión de 23 de febrero de 2021, aprueba la declaración sobre la participación de las entidades locales en los fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en la que se afirma: “Los Ayuntamientos, las Diputaciones, los Cabildos y los Consejos Insulares, los Gobiernos Locales, en suma, somos clave en la transición ecológica, la transformación digital, la igualdad de género y la cohesión social y territorial, y por tanto somos determinantes en Agenda Urbana y Rural, infraestructuras y ecosistemas resilientes, transición energética, una nueva Administración para el siglo XXI o el pacto por la ciencia y la innovación. Todo pasa en lo local y todo pasa por lo local, las Entidades Locales vertebramos España, somos

Estado, y exigimos que los Fondos Europeos se asignen a los Gobiernos Locales de manera directa, sin pasar por las Comunidades Autónomas”.

El panorama no cambia significativamente en la legislación autonómica recientemente aprobada para frenar la despoblación y fomentar el desarrollo rural, que, en lo esencial, se limita a invocar la necesaria colaboración y coordinación con las Administraciones locales en la ejecución y el desarrollo de las diferentes medidas, sin concretar o atribuir concretas competencias a los municipios o a los Gobiernos intermedios.

7. Bibliografía

- Álvarez González, E. M. (2023). *Régimen jurídico de la despoblación en España. Reforma territorial, transformación digital y valorización del patrimonio natural y cultural*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- Barrero Rodríguez, C. (2019). De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución? *Documentación Administrativa. Nueva Época*, 6, 81-102.
- Bello Paredes, S. A. (2020). Castilla y León vacía (vaciada): esperando a Ulises. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, 13, 110-130.
- Blasco Esteve, A. (2016). Consejos insulares y diputaciones provinciales. *Documentación Administrativa. Nueva Época*, 3.
- Carbonell Porras, E. (2016). Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional. *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, 105-149.
- (2023). Los municipios pequeños: entre la supresión y la revitalización. *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2022*, 269-303.
- Colás Tenas, J. (2021). Los Gobiernos locales intermedios en la gestión de los fondos europeos para la recuperación. *Cuadernos de Derecho Local*, 55, 37-51.
- Comisión Europea. (2021). Comunicación de la Comisión: *Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040*. COM(2021) 345 final, 30 de junio de 2021, {SWD(2021) 166 final} - {SWD(2021) 167 final}.
- Consejo de Cuentas de Castilla y León. (2022). *Análisis de los efectos de la aplicación de la Ley 7/2013 de ordenación de servicios y gobierno del territorio de Castilla y León en la prestación de servicios por las entidades locales* (informe aprobado por Acuerdo del Pleno 95/2022, de noviembre de 2022).

- Domínguez Álvarez, J. L. (2021). *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- Durán García, F. J. (2020). Mancomunidades integrales en Extremadura: estrategia, trayectoria y revisión. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nueva Época, 14, 161-179.
- Fernández-Figueroa Guerrero, F. y Montoya Vilches, J. C. (2019). *Los planes provinciales como instrumentos jurídicos necesarios en la cooperación municipal y para el ejercicio de competencias propias de las diputaciones*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Sanz Larruga, F. J. (2020). Instrumentos de evaluación y participación para la cohesión territorial y ante el reto demográfico. *Revista Española de la Función Consultiva*, 33, 69-91.
- Sarmiento Acosta, M. J. (2019). Capítulo 15. Título III. Capítulo I. De las islas y los cabildos insulares (Artículos 65 a 69). En F. J. Villar Rojas, J. Suay Rincón y F. J. Betancort Reyes (coords.). *El Estatuto de Autonomía de Canarias: Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre* (pp. 339-362). Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi.
- (2022). Las innovaciones incorporadas en el Estatuto de Autonomía de Canarias de 2018 sobre los cabildos insulares. *Cosmológica*, 2, 77-98.