

Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico

Directora: Diana SANTIAGO IGLESIAS

Coordinadora: Noelia BETETOS AGRELO

PRESENTACIÓN DE ALFREDO GALÁN GALÁN

Cristina ARES CASTRO-CONDE
Noelia BETETOS AGRELO
Ignacio CALATAYUD PRATS
Eloísa CARBONELL PORRAS

Francisco VELASCO CABALLERO

Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI
Serafín PAZOS-VIDAL
José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO
Diana SANTIAGO IGLESIAS



Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico



Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico

Directora: Diana SANTIAGO IGLESIAS

Coordinadora: Noelia BETETOS AGRELO

Presentación de Alfredo GALÁN GALÁN

Cristina ARES CASTRO-CONDE
Noelia BETETOS AGRELO
Ignacio CALATAYUD PRATS
Eloísa CARBONELL PORRAS

Francisco VELASCO CABALLERO

Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI
Serafín PAZOS-VIDAL
José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO
Diana SANTIAGO IGLESIAS



© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL
Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona
c/ Fernando el Santo 27, bajo A - 28010 Madrid
www.gobiernolocal.org

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Producción: Solana e hijos, A.G., S.A.U.

Depósito legal: M-11517-2024

ISBN: 978-84-125912-8-6

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita
del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas
en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra
por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la
reprografía y el tratamiento informático, y la distribución
de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

Índice

- PRESENTACIÓN** 9 **El reto demográfico como reto de los Gobiernos locales**
ALFREDO GALÁN GALÁN
- ESTUDIO INTRODUCTORIO** 13 **El reto demográfico: un desafío para los Gobiernos locales del siglo XXI**
DIANA SANTIAGO IGLESIAS
- CAPÍTULO I** 23 **La delimitación conceptual del reto demográfico: la determinación de sus dimensiones**
SERAFÍN PAZOS-VIDAL
- CAPÍTULO II** 73 **La utilidad del diseño de un régimen jurídico especial aplicable a los pequeños municipios en el marco de una estrategia para abordar el reto demográfico**
DIANA SANTIAGO IGLESIAS Y NOELIA BETETOS AGRELO
- CAPÍTULO III** 95 **Una aproximación empírica al seguimiento y la evaluación de los planes contra la despoblación**
JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO
- CAPÍTULO IV** 117 **Actuaciones de la Unión Europea y nacionales para el reto demográfico: ¿pueden activarse las entidades locales menos dinámicas?**
CRISTINA ARES CASTRO-CONDE
- CAPÍTULO V** 135 **El arraigo territorial como medida en la contratación pública y en la actividad de fomento para la lucha contra la despoblación**
IGNACIO CALATAYUD PRATS
- CAPÍTULO VI** 177 **Los Gobiernos locales intermedios en la lucha contra la despoblación**
ELOÍSA CARBONELL PORRAS

CAPÍTULO VII 201 **Financiación de los municipios pequeños**
FRANCISCO VELASCO CABALLERO

CAPÍTULO VIII 233 **Revisión del actual sistema de financiación de las diputaciones provinciales desde el punto de vista de su relación con determinados aspectos del reto demográfico**
TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI

PRESENTACIÓN

El reto demográfico como reto de los Gobiernos locales

Alfredo Galán Galán

*Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local.
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad
de Barcelona*

Lograr una mayor cohesión territorial es, sin duda, uno de los grandes desafíos a los que se enfrentan los poderes públicos en el siglo XXI. En este contexto, han colocado el diseño de estrategias adecuadas para abordar el reto demográfico en una posición prioritaria en sus agendas. Sin embargo, no se trata de una tarea sencilla.

El reto demográfico es una noción compleja, poliédrica, que requiere dar respuesta a problemas de naturaleza muy diferente, entre los que cabe destacar: la caída de la natalidad y el envejecimiento; la progresiva despoblación de una gran parte del territorio y la concentración de población en determinadas zonas; las desigualdades territoriales existentes en el acceso a los servicios públicos y la necesaria garantía de unos estándares mínimos de calidad en su prestación. Aun si se dejan a un lado las dificultades derivadas de la concentración de población en las áreas urbanas y se aborda el reto demográfico, únicamente, desde el punto de vista de los pequeños municipios, es posible identificar, entre estos últimos, realidades distintas que requieren abordajes específicos. Por una parte, se encuentra un conjunto de municipios que sufren los problemas derivados del sobredimensionamiento estacional de su población, por diferentes motivos, sobre todo turísticos o laborales. Y, por otra parte, existe un grupo más numeroso, integrado por municipios intermedios, de pequeño tamaño y micromunicipios —estos últimos situados, normalmente, en zonas rurales y, muchas veces, aisladas— que se encuentran despoblados o en riesgo de despoblación.

En el marco que acaba de apuntarse, la Fundación Democracia y Gobierno Local, que, desde hace más de dos décadas, persigue el objetivo de impulsar iniciativas de estudio y divulgación en temas de interés para los Gobiernos locales, ha llevado a cabo, en particular en los últimos años, diferentes iniciativas orientadas a reflexionar y ofrecer alternativas para abordar el reto demográfico en sus diferentes dimensiones.

La Fundación está interesada en el análisis de todos los aspectos del fenómeno que tengan incidencia en los Gobiernos locales. Especialmente ha centrado su atención en las siguientes tres direcciones. De entrada, la clarificación conceptual de la noción de reto demográfico, expresión amplia en cuyo seno se incluye la realidad de la despoblación en el medio rural, pero que no agota en ella su contenido. La relación entre territorio y población presenta también un marcado interés en las áreas urbanas densamente pobladas, donde resulta igualmente complejo asegurar la calidad de los servicios públicos y, con ello, la propia calidad de vida de los ciudadanos que allí se concentran. Junto a ellas, asimismo generan interés las ciudades intermedias, frecuentemente tensionadas por la tendencia a la pérdida de habitantes, y que juegan un papel crucial en la fijación de la población de los pequeños municipios de su área de influencia.

Una segunda dirección es, como no puede ser de otro modo, la identificación concreta de las medidas que deben ser adoptadas para hacer frente de manera eficaz al reto demográfico. Medidas que son de todo tipo y naturaleza, no debiendo ser necesariamente las jurídicas las primeras a adoptar, ni quizá las más relevantes. Reflexión esta que debe ser tenida en cuenta a la hora de impulsar iniciativas normativas que prometan resolver los problemas de los pequeños municipios de carácter rural o de los municipios en riesgo de despoblación. La herramienta normativa, sin duda, será útil, pero solamente en la medida en que pueda serlo. No parece razonable depositar en reformas legales unas expectativas que probablemente el tiempo nos devolverá frustradas.

Por último, y de manera coherente con la esencia misma de la Fundación, es de interés principal el estudio del papel que corresponde a los Gobiernos locales intermedios, diputaciones, cabildos y consejos insulares, en la lucha contra los efectos negativos del reto demográfico. Para todos ellos, los problemas derivados del asentamiento de la población en el territorio, en sus diferentes manifestaciones, constituyen una prioridad en sus planes de actuación. En este ámbito, otra vez, se pone de relieve la gran importancia que tiene, para la correcta articulación de nuestro sistema territorialmente descentralizado, el acertado ejercicio de la función de asistencia y

cooperación con los municipios. Está claro que el reto demográfico no puede ser abordado únicamente desde la perspectiva local, sino que se requiere una actuación conjunta de todos los niveles territoriales de gobierno. Pero también lo está que sin la decisiva intervención de los Gobiernos locales, tanto en la fase ascendente de elaboración de las políticas públicas como en la descendente de su ejecución, las medidas que se adopten difícilmente tendrán éxito.

Una de las iniciativas destacadas impulsadas por la Fundación ha sido la creación de un grupo de trabajo sobre reto demográfico integrado por un cualificado equipo de expertos, que destaca por su interdisciplinariedad, derivada de sus distintos campos de estudio, entre los que se incluye la ciencia política, el derecho administrativo, el derecho constitucional o el derecho financiero. La investigación desarrollada en el seno del grupo se ha planteado en torno a tres ejes. Primero: la necesidad de definir el reto demográfico. Segundo: el análisis del reto demográfico desde la perspectiva de la Unión Europea. Y tercero: la elaboración de propuestas para afrontar el reto demográfico en distintos ámbitos. Se trata en definitiva, por un lado, de identificar, desde una perspectiva multidisciplinar, pero sobre todo jurídica, las dificultades a las que se enfrentan los pequeños municipios como consecuencia de sus cambios demográficos, entre las que cabe destacar la garantía del acceso a los servicios públicos esenciales a sus habitantes —también, en su caso, a la población flotante que temporalmente reside en ellos— y la garantía del derecho a su prestación con adecuados estándares de calidad. Y por otro lado, a partir del resultado obtenido con la operación anterior, elaborar, cuando proceda, una propuesta de medidas y, en su caso, de posibles reformas normativas a llevar a cabo para salvar dichos obstáculos.

La labor desempeñada a lo largo de estos meses ha cristalizado en un conjunto de contribuciones que ofrecen una buena panorámica de los desafíos que plantea el denominado reto demográfico para los pequeños municipios —en particular, desde el punto de vista de la despoblación— y de los posibles remedios para afrontarlo. En concreto, se han abordado temas de gran interés: la delimitación conceptual del reto demográfico y la determinación de sus dimensiones (Serafín Pazos-Vidal); la utilidad del diseño de un régimen jurídico especial aplicable a los pequeños municipios en el marco de una estrategia para abordar el reto demográfico (Diana Santiago Iglesias y Noelia Betetos Agrelo); el seguimiento y la evaluación de los planes contra la despoblación (José María Rodríguez de Santiago); las actuaciones de la Unión Europea y nacionales para el reto demográfico (Cristina Ares Castro-Conde); el arraigo territorial como medida en la contratación pública y en la actividad de fomento para lucha contra la despoblación (Ignacio Calatayud Prats);

el papel de los Gobiernos intermedios en la superación del reto demográfico (Eloísa Carbonell Porras); el modelo de financiación de los municipios pequeños (Francisco Velasco Caballero); y el sistema de financiación de las diputaciones provinciales desde el punto de vista de su relación con determinados aspectos del reto demográfico (Tomás de la Quadra-Salcedo Janini).

A todos los autores citados y a la directora de la publicación, la profesora Diana Santiago Iglesias, debo agradecer la excelente labor que han llevado a cabo. El fruto de su trabajo es este libro que, estoy convencido, será una herramienta útil para afrontar los retos a los que deben hacer frente nuestros Gobiernos locales como consecuencia de los cambios en su situación demográfica.

ESTUDIO INTRODUCTORIO

El reto demográfico: un desafío para los Gobiernos locales del siglo XXI

Diana Santiago Iglesias

*Profesora titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Santiago de Compostela*

SUMARIO. 1. Planteamiento del estudio. 2. Eje primero. La necesidad de definir el reto demográfico: un concepto complejo con múltiples dimensiones. 3. Eje segundo. Afrontar el reto demográfico: un desafío para la Unión Europea. 4. Eje tercero. Propuestas para afrontar el reto demográfico. 4.1. El adecuado diseño de mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes contra la despoblación. 4.2. La posible introducción del arraigo territorial en la actividad de contratación pública y de fomento. 4.3. El impulso del papel de los Gobiernos locales intermedios. 4.4. El establecimiento de un régimen jurídico especial para los pequeños municipios. 4.5. La revisión del sistema de financiación local.

1. Planteamiento del estudio

El reto demográfico es un concepto complejo que, como se verá, requiere hacer frente a desafíos de diversa naturaleza. No se trata de un fenómeno circunscrito, exclusivamente, a España, sino que se enmarca en un contexto global de cambio de las dinámicas demográficas, siendo, además, uno de los principales desafíos a los que se enfrenta, en particular, la Unión Europea, que le otorga un especial protagonismo en su agenda y en los diferentes instrumentos de programación plurianual de la política de cohesión económica, social y territorial. Así, por ejemplo, el Reglamento (UE) 2021/1060, que contiene el marco básico del programa, a financiar por el FEDER, el Fondo

Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA), incluye 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 zonas. En concreto, el Acuerdo de Asociación para el periodo 2021-2027 configura el reto demográfico como un objetivo transversal, de manera que las diferentes políticas sectoriales deberán integrarlo de forma coherente con los documentos marco adoptados.

Así las cosas, resulta imprescindible trabajar en reorientar las dinámicas poblacionales descritas para garantizar la cohesión social y territorial y asegurar, en consecuencia, la sostenibilidad de nuestro Estado del bienestar.

Para afrontar el estudio del denominado reto demográfico en España, la Fundación Democracia y Gobierno Local, bajo la dirección de Alfredo Galán Galán, ha creado un grupo de trabajo interdisciplinar del que forman parte los siguientes expertos en Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Derecho Financiero y Ciencia Política: Diana Santiago Iglesias, Universidad de Santiago de Compostela (directora); Noelia Betetos Agrelo, Universidad de Santiago de Compostela (coordinadora); Cristina Ares Castro-Conde, Universidad de Santiago de Compostela; Ignacio Calatayud Prats, CUNEF; Eloísa Carbonell Porras, Universidad de Jaén; Serafín Pazos-Vidal, AEIDL; José María Rodríguez de Santiago, Universidad Autónoma de Madrid; Tomás de la Qua-dra-Salcedo Janini, Universidad Autónoma de Madrid; y Francisco Velasco Caballero, Universidad Autónoma de Madrid.

El grupo de trabajo ha partido de cuatro premisas para abordar este estudio.

En primer lugar, la preocupante caída de la natalidad y el progresivo envejecimiento de la población, tendencias que se han ido observando en España en las últimas décadas. En este sentido, resultan muy llamativos los Indicadores Demográficos Básicos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), según los cuales: los nacimientos se redujeron un 2,4 % durante el año 2022; el número medio de hijos por mujer bajó hasta 1,16; el número de defunciones aumentó un 3,0 % respecto al año anterior, y el crecimiento vegetativo de la población residente presentó un saldo negativo de 133 250 personas. De acuerdo con la mencionada estadística, durante el año 2022 se registraron 329 251 nacimientos en España, lo que supuso un descenso del 2,4 % respecto al año anterior (8129 menos), y desde el año 2012, el número de nacimientos ha descendido un 27,6 % (Instituto Nacio-

nal de Estadística, Movimiento Natural de la Población [MNP] e Indicadores Demográficos Básicos [IDB], año 2022).

En segundo lugar, la progresiva despoblación de una gran parte del territorio, sobre todo de las zonas rurales. El abandono del medio rural ha sido constante en las últimas décadas. Sin embargo, no solo ha afectado a pequeños núcleos poblacionales, sino también a cabeceras de comarca y ciudades intermedias, de manera que cabe decir que ya no es este un fenómeno de pequeños municipios rurales (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). Además, poniendo en relación esta premisa con la señalada en primer lugar, hay que destacar que la mayor concentración de población mayor puede observarse en los municipios de menor tamaño: en los municipios de menos de 100 habitantes representa el 40 %, y en los de más de 100 y menos de 500 habitantes, el 33 %, siendo, además, el número de supermayores más alto en el ámbito rural que en el urbano, estando España a la cabeza de los países con un porcentaje más elevado de población mayor ruralizada, muy por encima de otros como Italia o Alemania —Díez Sastre, S. (2020). Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano. *Istituzioni del Federalismo*, 2, 447—.

En tercer lugar, la diversidad de la planta municipal española. Según los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística, actualizados a 2021, España cuenta con 8131 municipios, de los cuales más del 80 % no superan los 5000 habitantes. Son muy ilustrativos los siguientes datos: 1379 municipios tienen menos de 101 habitantes; 2614 tienen entre 101 y 500 habitantes; 1004 tienen entre 501 y 1000 habitantes; 874 tienen entre 1001 y 2000 habitantes; 464 tienen entre 2001 y 3000 habitantes; y 483 tienen entre 3001 y 5000 habitantes. Así, según los datos expuestos, es posible afirmar, sin duda, que la planta local española se construye sobre una base de pequeños municipios. Sin embargo, estos tienen características sustancialmente diferentes. Así, por ejemplo, mientras algunos municipios sufren los problemas derivados de la sobrepoblación estacional —ligados, normalmente, a determinadas dinámicas laborales y, sobre todo, turísticas, como puede ser el caso de aquellos situados en el litoral mediterráneo y en los archipiélagos canario y balear—, otros padecen los problemas asociados a una reducida densidad de población, como, por ejemplo, aquellos situados en la meseta central. Junto a ellos, existen municipios pequeños que, no obstante, forman parte de una trama urbana contigua a núcleos de población de gran tamaño. Así las cosas, debe partirse de que la ruralidad no es una característica definitoria de todos los pequeños municipios, y, en todo caso, debe tenerse en cuenta que no todos los municipios pequeños están despoblados, o, al menos, no lo están todo el año.

En cuarto lugar, los municipios pequeños despoblados o en riesgo de despoblación han visto cómo disminuían, progresivamente, sus oportunidades en relación con las zonas urbanas en lo que se refiere al acceso y la calidad en la prestación de servicios públicos, y no solo de estos, sino también de servicios privados (Collantes y Pinilla, 2019: 120). La necesidad de adoptar medidas para frenar dicha situación ha quedado patente en 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 enero, y aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019, entre cuyos objetivos se encuentra el asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio.

A partir de este planteamiento, con la finalidad de analizar y proponer medidas para afrontar el reto demográfico, se ha trabajado en la consecución de los siguientes objetivos: delimitar el concepto de reto demográfico; analizar las políticas públicas necesarias para afrontar los desafíos que comporta; repensar las estructuras organizativas; examinar posibles instrumentos jurídico-administrativos útiles a este propósito, y revisar el sistema de financiación de los entes locales. El resultado obtenido por el grupo de trabajo en ejecución del proyecto de investigación cuyo planteamiento se ha descrito más arriba ha sido plasmado en esta obra colectiva, cuyos ejes principales se describirán a continuación. Si bien, hay que precisar que, sin perjuicio de que en el seno del grupo de trabajo se hayan tenido en cuenta las diversas dimensiones del denominado reto demográfico, en las diferentes reuniones se han podido constatar las enormes dificultades y especificidades que se plantean respecto de algunas de ellas, que aconsejan un tratamiento separado en futuras obras. En concreto, se ha optado, respecto de aquellos temas que lo hacían aconsejable, acotar su alcance a una de las dimensiones del reto demográfico, la despoblación, dejando para trabajos posteriores el análisis de dichas cuestiones desde la perspectiva de la sobre población estacional, problema especialmente relevante, como se ha indicado, en la franja mediterránea y en los territorios insulares. El estudio de algunos de los temas abordados en este trabajo desde la perspectiva de esta última dimensión del reto demográfico implicaría, bien duplicar algunos trabajos para abordarlos desde diferentes puntos de vista, o bien examinar la adecuación, desde la perspectiva jurídica, de las medidas adoptadas en ese ámbito hasta el momento, las cuales, en algunas ocasiones, presentan gran complejidad —como la regulación de la vivienda turística, o la introducción del uso turístico como uno de los usos del suelo en Canarias, entre otras muchas—, y reflexionar sobre posibles propuestas de mejora, excediendo, con todo ello, el cronograma fijado para la ejecución de la investigación.

2. Eje primero. La necesidad de definir el reto demográfico: un concepto complejo con múltiples dimensiones

A menudo, como subraya Serafín Pazos-Vidal al abordar la delimitación conceptual del reto demográfico, se confunden y se utilizan como intercambiables, de un lado, conceptos como despoblación –proceso de pérdida de población– o despoblamiento –baja densidad poblacional más o menos estable en el tiempo–, y, de otro lado, la noción reto demográfico, acuñada en el caso español por el Comisionado frente al Reto Demográfico (creado por Real Decreto 40/2017, de 27 de enero), al que corresponde elaborar la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, con el fin de dar respuesta a un conglomerado de problemas como el progresivo envejecimiento poblacional, el despoblamiento territorial y los efectos de la población flotante, analizados, a menudo, a escala municipal.

El reto demográfico implicaría, así, hacer frente a los desafíos derivados de las dificultades de acceso a los servicios básicos, tanto en las zonas despobladas, por falta de ellos, como en las zonas en la que se produce un fuerte incremento poblacional temporal debido al aumento de la población flotante, por exceso de demanda.

Así las cosas, tras abordar el análisis de los conceptos e indicadores manejados en el derecho interno, en este capítulo se analizan las propuestas que, actualmente, se encuentran en proceso de construcción en el ámbito de la Unión Europea, subrayando el hecho de que el proceso de creación conceptual descrito está fuertemente ligado y condicionado por el debate social actual, no siendo una construcción puramente académica.

De otro lado, en este capítulo, se resalta la necesidad de abandonar el empleo de la escala municipal como unidad de análisis básica, utilizada, en la actualidad, en la mayoría de los estudios ligados a las diferentes vertientes del reto demográfico. Si bien se justifica su uso en un primer momento, por disponer de un elevado número de datos a nivel municipal, Pazos-Vidal subraya la importancia de avanzar en la definición de áreas funcionales que superen la que denomina falsa dicotomía rural-urbano, permitiendo entender mejor y actuar de forma más eficaz sobre las dinámicas y necesidades de la población residente o flotante.

3. Eje segundo. Afrontar el reto demográfico: un desafío para la Unión Europea

Uno de los objetivos de este trabajo es ofrecer una visión de conjunto de los marcos estratégicos e instrumentos de la Unión para abordar el cambio

demográfico, principalmente, de aquellos adoptados bajo el contexto financiero plurianual iniciado en 2021 con el complemento de Next Generation EU, así como algunas de las iniciativas nacionales adoptadas en este marco de europeización del reto demográfico. En concreto, el estudio de estas cuestiones se lleva a cabo en el capítulo: “Actuaciones de la Unión Europea y nacionales para el reto demográfico: ¿pueden activarse las entidades locales menos dinámicas?”, elaborado por Cristina Ares Castro-Conde.

La autora da cuenta del crecimiento exponencial de los instrumentos estratégicos, regulatorios y financieros de la Unión Europea en materia de cambio demográfico —acentuado probablemente, tal y como apunta, por el brexit y la pandemia provocada por la COVID-19—, y de la clara apuesta de la Unión Europea por el diseño de estrategias y políticas de base local que, aplicando el principio de diferenciación, permitan abordar adecuadamente las necesidades específicas de cada territorio, mejorando su calidad de vida. No obstante, Ares subraya que aunque, en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, España ha aprobado el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en el cual se incluye una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, que dio lugar al Plan de 130 medidas ante el reto demográfico, en su implementación los actores locales no tienen el protagonismo que deberían, siendo muchas las barreras que se lo impiden.

4. Eje tercero. Propuestas para afrontar el reto demográfico

4.1. El adecuado diseño de mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes contra la despoblación

Cualquier actuación pública requiere una adecuada planificación previa que permita priorizar actuaciones y asegurar su coherencia. En los últimos años, como apunta José María Rodríguez de Santiago en el capítulo titulado: “Una aproximación empírica al seguimiento y la evaluación de los planes contra la despoblación”, se han aprobado múltiples planes, los cuales define como instrumentos de gobierno o dirección política dotados de eficacia predominantemente indicativa. En ellos, según ha podido constatar, tras un diagnóstico de la situación —cumplen su función directiva a través del suministro y la elaboración de información— se identifican objetivos y se priorizan actuaciones que, si bien no se imponen de forma coactiva a sus destinatarios, dan lugar a diferentes actuaciones de fomento orientadas a lograr dichos objetivos y a disuadir de la realización de actividades contrarias a los mismos. Sin embargo, como destaca, los objetivos y medidas del plan dependen directamente de haber realizado un correcto diagnóstico previamente, de manera que, si las circunstancias inicialmente tenidas en cuen-

ta cambian, el plan deberá verse afectado, y para la detección de dichos cambios resulta esencial que se hayan diseñado adecuados mecanismos de seguimiento y control.

En este contexto, en este capítulo se ofrecen interesantes propuestas para mejorar la actividad de planificación en el ámbito de la despoblación. En concreto, en él se lleva a cabo un interesante análisis empírico de los mecanismos de seguimiento y evaluación de una selección de planes contra la despoblación. Dicha tarea permite al autor constatar tres requisitos imprescindibles para poder llevar a cabo una adecuada evaluación de los planes, que deberían ser tenidos en cuenta en el diseño de la actividad de planificación futura y que se encuentran en la línea de los contenidos en la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en la Administración General del Estado: la correcta identificación de los indicadores empleados en la evaluación —algunos de los planes analizados contienen medidas genéricas que dificultan su ejecución y para las cuales no es sencillo seleccionar indicadores de cumplimiento—; la garantía de independencia y objetividad del órgano encargado de la evaluación —aunque en algunos de los casos analizados se opta por modelos de autoevaluación, se han podido encontrar ejemplos en los que se ha acudido a sistemas de evaluación externa, que permiten una mayor independencia y objetividad en el desarrollo de esta tarea—, y, por último, la publicidad de las evaluaciones, que presenta especial importancia en el caso de los planes de gobierno o dirección política, categoría en la que encajarian muchos de los planes contra la despoblación, y que, incluso, como sucede en alguno de los ejemplos examinados, podría implicar la incorporación de un trámite de participación de los actores interesados.

4.2. La posible introducción del arraigo territorial en la actividad de contratación pública y de fomento

El estudio del arraigo territorial como medida en la contratación pública y en la actividad de fomento para la lucha contra la despoblación es abordado por Ignacio Calatayud Prats en el capítulo V de esta obra. De un lado, respecto de la contratación pública, analiza la viabilidad de establecer requisitos y condiciones de arraigo territorial con la finalidad de fijar población en determinadas zonas, de reservar determinados contratos públicos a empresas localizadas en el área geográfica del poder adjudicador, y de establecer requisitos de solvencia, criterios de adjudicación o condiciones de ejecución que supongan una preferencia en atención al origen, la sede,

el domicilio social o cualquier otra conexión con un territorio. De otro lado, respecto de la actividad de fomento, se analiza la posibilidad de emplear criterios de arraigo territorial en la concesión de las ayudas de que se trate.

4.3. El impulso del papel de los Gobiernos locales intermedios

El papel que los Gobiernos locales intermedios están llamados a desempeñar en la lucha contra la despoblación tiene una relevancia indudable. Eloísa Carbonell, en su trabajo contenido en el capítulo VI: “Los Gobiernos locales intermedios en la lucha contra la despoblación”, identifica los ámbitos en los que las diputaciones provinciales podrían actuar para frenar la pérdida poblacional en determinados municipios, al amparo de sus competencias de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, coordinación de servicios municipales y prestación de servicios supramunicipales, cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, aprobación de planes provinciales de cooperación a las obras y servicios municipales y cooperación económica del Estado a los mismos, así como otras líneas de ayuda. Este análisis se completa con el estudio del rol que, para la consecución de dicho objetivo, pueden desempeñar cabildos y consejos insulares, y con el examen de otras entidades como las comarcas —y otras agrupaciones de municipios— y las mancomunidades.

Sin embargo, tal y como se apunta en este trabajo, si bien no cabe duda del potencial de los Gobiernos locales intermedios en la lucha contra la despoblación, al menos desde el punto de vista formal, en la práctica, apenas tienen protagonismo en el diseño de actuaciones en este ámbito, tal y como se demuestra al analizar los siguientes ejemplos seleccionados por la autora: en primer lugar, la Ley 45/2007 únicamente se refiere a las entidades locales en relación con su participación, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en el Consejo para el Medio Rural —órgano de coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas, para el desarrollo sostenible del medio rural—, ocupando una posición minoritaria: 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; en segundo lugar, tampoco ha sido relevante su participación en los documentos estatales aprobados recientemente en este ámbito; en tercer lugar, el plan español de recuperación, transformación y resiliencia, aprobado por la Comisión Europea el 16 de junio de 2021, en el marco del mecanismo

excepcional europeo para la recuperación económica, conocido como Next Generation EU, que se ejecuta de forma centralizada, al margen de los Gobiernos locales, en particular de los intermedios.

Por último, en este trabajo se lleva a cabo una interesante labor de análisis de la capacidad de actuación de la isla y de los cabildos y consejos insulares en la lucha contra la despoblación. En los estudios sobre esta vertiente del reto demográfico no suelen tenerse en cuenta las particularidades de los territorios insulares, en los que la pérdida de población y los problemas propios de las zonas rurales presentan, como subraya la autora, una intensidad y características diferentes a las del interior peninsular, y, por tanto, requieren de un estudio específico.

4.4. El establecimiento de un régimen jurídico especial para los pequeños municipios

A la luz de las vertientes del reto demográfico de las que ha partido el grupo de trabajo, en el capítulo titulado: "La utilidad del diseño de un régimen jurídico especial aplicable a los pequeños municipios en el marco de una estrategia para abordar el reto demográfico" se analiza, de un lado, la utilidad y la viabilidad, desde el punto de vista jurídico, del diseño de un régimen jurídico especial para los pequeños municipios que tenga en cuenta la diversidad de la planta municipal española, y de otro lado, tras responder de forma afirmativa a las preguntas anteriores, se analiza la extensión de una eventual disciplina en la normativa básica y su posible contenido, siguiendo la línea doctrinal de posibilitar el establecimiento de regímenes locales heterogéneos que permitan atender a las circunstancias particulares de cada municipio.

4.5. La revisión del sistema de financiación local

Los últimos dos capítulos de esta obra tienen por objeto analizar posibles líneas de actuación, desde el punto de vista financiero, para hacer frente al reto demográfico, considerado desde el punto de vista de la despoblación. Este objetivo se ha llevado a cabo respecto de los niveles municipal y provincial.

En cuanto al ámbito municipal, de cuyo análisis se ha encargado Francisco Velasco Caballero en el capítulo VII, se sostiene que el actual sistema de financiación municipal se basa —sin perjuicio de otros mecanismos complementarios como los ingresos por precios públicos, crédito, multas, etc.—

en los ingresos tributarios y en la percepción de transferencias provenientes de otras Administraciones públicas que, en el caso de la Administración General del Estado, esencialmente, aseguran la sostenibilidad financiera de los municipios de mayor tamaño, dejando en un lugar secundario a los municipios medianos y pequeños, sin que exista respecto de ellos mecanismo de nivelación alguno; y, en el caso de las comunidades autónomas, con carácter general, se prevén mecanismos de determinación de las cantidades correspondientes a cada municipio, basados en su capacidad fiscal y en su necesidad financiera, que atiende, sobre todo, a la población, aunque en ocasiones se prevén criterios correctores como la dispersión demográfica, la insularidad periférica, las unidades escolares, etc., que, eventualmente, actúan como mecanismos de nivelación a favor de los municipios con menos recursos, tal y como apunta el autor. Partiendo de estas premisas —deficiencias niveladoras del actual sistema de transferencias estatales—, y tomando como referencia algunos ejemplos de derecho comparado, en este trabajo se propone una reforma de la PIE (participación en los ingresos del Estado) orientada a garantizar la suficiencia financiera exigida por el art. 142 CE y compatible con el art. 9.5 CEAL, que se basa en incluir a todos los municipios en un único sistema con cuatro fondos con finalidades características.

Del nivel provincial se ha encargado Tomás de la Quadra-Salcedo Janini en el capítulo VIII, quien, tras analizar los mecanismos de financiación de las provincias —a través de su participación en los ingresos del Estado y de las comunidades autónomas, y de transferencias incondicionales que se complementan con otras transferencias y subvenciones finalistas—, examina otra posible vía de financiación, consistente en otorgar a las diputaciones provinciales una mayor participación en las subvenciones estatales destinadas a luchar contra la despoblación y a garantizar la cohesión social y territorial que, según se sostiene, podría canalizarse a través de dos mecanismos: el posible reconocimiento de las diputaciones como beneficiarias de las ayudas y como gestoras de los fondos, cuestiones sobre las que se reflexiona con detenimiento en este trabajo.

Por último, tras esta breve síntesis de la investigación, cabe destacar el interés del resultado del proceso de reflexión llevado a cabo en el seno de este grupo de trabajo, impulsado por la Fundación Democracia y Gobierno Local y recogido en esta obra colectiva, en la que se apuntan interesantes propuestas de medidas y reformas normativas que urge acometer para lograr abordar el reto demográfico, con el indudable protagonismo de los Gobiernos locales.

CAPÍTULO I

La delimitación conceptual del reto demográfico: la determinación de sus dimensiones

Serafín Pazos-Vidal

Experto Senior, Asociación Europea para la Innovación en el
Desarrollo Local (AEIDL)

SUMARIO. **1. Introducción.** **2. Despoblación y reto demográfico en España.** 2.1. Orígenes del concepto. 2.2. Despoblación o reto demográfico. 2.3. Legislación estatal y autonómica. 2.4. El acceso a servicios básicos. 2.5. Definiciones alternativas. 2.5.1. *Las propuestas del activismo territorial.* 2.5.2. *Las propuestas de actores institucionales y paraíntitucionales.* **3. La dimensión europea.** 3.1. Base jurídica. 3.2. Definiciones territoriales en derecho comunitario. 3.3. La política de cohesión. La definición de despoblación en el Reglamento FEDER. 3.4. Fondos estructurales y Plan de Recuperación en España. 3.5. Propuestas demográficas de la Unión Europea. Áreas funcionales y el tamaño de los municipios. **4. Conclusión.** **5. Bibliografía.**

1. Introducción

El reto demográfico es un concepto polisémico. Para la mayoría de la población es la versión institucional, más amplia y aséptica, del concepto más concreto “despoblación”, de enorme sensibilidad pública desde hace casi una década. Es un concepto contingente, con diferentes acepciones dentro de España y en la Unión Europea. A menudo las diferentes definiciones son un instrumento para la captación de rentas para un colectivo o territorio concreto.

Este capítulo buscará, pues, dejar patente la enorme diversidad conceptual que existe alrededor de este clúster de conceptos, y en lo posible intentar ordenar de forma coherente las relaciones existentes entre ellos.

2. Despoblación y reto demográfico en España

2.1. Orígenes del concepto

Existen desde hace tiempo una amplia literatura académica y políticas públicas sobre el descenso poblacional o el cambio demográfico. Sin embargo, la enorme repercusión social actual en España cristalizó con la publicación por Sergio del Molino (2016) de *La España Vacía*. Del Molino buscaba crear un nuevo relato o un mito colectivo para la generación nacida en la transición. Muy a su pesar (Del Molino, 2021) se generó una viva reacción y movilización social, pues su obra simplemente consiguió involuntariamente dar voz a un sentimiento popular muy expandido y latente en España. “España Vacía” se transforma en “Vaciada”, afirmando implícitamente que el descenso poblacional y abandono del territorio es una acción consciente de los poderes económicos y políticos, pero reversible por el activismo social; es entonces cuando se crea una plataforma con ese nombre (Galletero-Campos y Saiz Echezarreta, 2022; Pazos-Vidal, 2022).

El proceso de abandono del territorio desde el comienzo del milenio es diferente de las grandes migraciones rurales de la posguerra civil y mundial. Tras décadas donde los aumentos de renta y servicios básicos llegaron —junto a la democracia— a todo el territorio, se acelera este proceso de abandono, afectando ahora también a las ciudades intermedias (Andrés Cabello, 2021), e incluso ciudades más grandes, debido a la metropolización en ciudades globales, particularmente las capitales nacionales, reflejo de la globalización. Esta nueva ola es consecuencia de las simientes —envejecimiento y pérdida de dinamismo— plantadas en ola migratoria de posguerra (Pinilla y Sáez, 2021: 79-80, 87). La especificidad española y en parte europea se concibe abandono del territorio como fenómeno que puede revertirse con políticas públicas (López Ramón, 2021). Por contra, en los países en desarrollo se entiende como un proceso inevitable de la modernización de sus economías (Iammarino et al., 2018).

Existe una fértil literatura académica sobre este tema. Sin embargo, a menudo se confunden conceptos clave como despoblación (proceso de pérdida de población) con despoblamiento, es decir, baja densidad poblacional que puede ser más o menos estable en el tiempo.

Lo que es bastante común es el uso del municipio –término, población y servicios disponibles– como unidad básica de análisis (Velasco Caballero *et al.*, 2023), dada la abundancia de datos oficiales sobre los que elaborar las diferentes definiciones de despoblación.

2.2. Despoblación o reto demográfico

El concepto de “reto demográfico” toma carta de naturaleza en el contexto español con la creación del Comisionado frente al Reto Demográfico al calor de la VI Conferencia de Presidentes de 17 de enero de 2017. Así, el Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico (art. 1), al que corresponden la elaboración y el desarrollo de una estrategia nacional frente al reto demográfico y aquellas tareas que contribuyan a dar respuesta a la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante. Este es un matiz no menor, pues sugiere un enfoque más amplio; si bien el foco de la definición de reto demográfico está en la dimensión de reto como declive demográfico, la problemática de la financiación autonómica –provisión de servicios en zonas con progresiva despoblación, envejecimiento, pero también en aquellas que sufren incrementos estacionales, como el caso de las islas– no está ausente, a petición de las comunidades.

Las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (Gobierno de España, 2019a) fueron una propuesta de la segunda Comisionada, negociada a nivel técnico con las comunidades autónomas¹, presentada —que no estrictamente acordada— a la XXIV Conferencia de Presidentes de julio de 2021. Estas Directrices se suman a la presentación del Plan de 130 medidas (Gobierno de España, 2021a) que, con cargo al llamado Plan de Recuperación acordado en la UE al calor de la crisis del COVID-19, dota de 10 000 millones de € a políticas contra la despoblación.

El diagnóstico que acompaña a las Directrices afirma que el 48,4 % de los municipios están por debajo de los 12,5 habitantes/km² según “ratio que la Unión Europea califica como *en riesgo de despoblación*”. Volveremos a esta afirmación más adelante, pero es importante señalar ya la importancia del municipio como unidad de análisis básica en muchas de estas definiciones

1. Estos trabajos del llamado Grupo de trabajo institucional de comunidades autónomas y representantes de la FEMP son previos a la creación de la constitutiva de la Conferencia Sectorial de Reto Demográfico de 23 de julio de 2020.

(Gobierno de España, 2019b: 7; 2020). Se utiliza la definición de “regiones en riesgo de despoblación” (en realidad, municipios) considerando la pérdida de población en el siglo 2021, la citada densidad de población menor de 12,5 habitantes/km², variación residencial negativa desde 2011 (altas y bajas del padrón) y saldo vegetativo negativo (nacimientos y defunciones en un municipio por cada 1000 habitantes) desde el año 2011 (Gobierno de España, 2019a: 4).

Las Directrices se centran en el despoblamiento territorial, el envejecimiento, los efectos de la población flotante, y la percepción pública. Se proponen una serie de indicadores a largo plazo bastante sencillos y ampliamente conocidos, usando datos del INE a nivel municipal, pero sin establecer una ponderación entre ellos². Los objetivos transversales (Gobierno de España, 2019a: 94) son el Objetivo 7, “Plena Conectividad Territorial” (definido por el indicador del 100 % cobertura a velocidad mayor o igual de 30 Mbps), y el Objetivo 2, “Prestación de servicios básicos para toda la población” (medido como ratios de proximidad óptimos de llegada a centros sanitarios, educativos, judiciales, de gestión de residuos y saneamiento, abastecimiento de agua, transportes, proximidad sucursal bancaria, carreteras, centros culturales y centros deportivos). También es cuantificable el Objetivo transversal 6, “Mejorar los mecanismos para una mayor colaboración público-privada” (definido por el número de empresas por territorio y el número de convenios entre empresas y Administraciones públicas por territorio), mientras que el resto son programáticos: el 3, “Incorporación del impacto o la perspectiva demográfica” (definido por la ley que lo regule, el *rural proofing*)³, el 4, “Simplificación normativa”, emparentado con el anterior en la línea del proceso de mejora legislativa de la UE (Comisión Europea, 2021a), el 5, “Poner en valor la imagen y la reputación de los territorios (uso de encuestas ciudadanas)”, y el cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030, verdadero *leitmotiv* del ejecutivo desde 2018 y que se define como vincular los planes estatales y autonómicos sobre el reto demográfico a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Pazos-Vidal, 2021a).

2. Tasa de variación de población, densidad de población, variaciones residenciales por sexo y edad, saldo vegetativo, índice de envejecimiento, índice de sobrevejecimiento, ratio de masculinidad, tasa de dependencia, tasa de natalidad, tasa de fecundidad, número medio de hijos por mujer, edad media maternidad, tasa de actividad, tasa de temporalidad, tasa de parcialidad, tasa de actividad de la población extranjera, brecha salarial de género, brecha de pensiones contributivas de género, población vinculada y población máxima estacional (Gobierno de España, 2019a: 93).

3. Eventualmente mediante una enmienda a la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, y leyes autonómicas.

El Plan de 130 medidas profundiza en las Directrices y propone 10 ejes⁴ a financiar por el Plan de Recuperación postCOVID-19, dotándolo de 10 000 millones de € contra la despoblación (Gobierno de España, 2021a) y el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER) fundamentalmente (Pazos-Vidal, 2021b).

Con estos documentos el Gobierno se hace eco de una enorme demanda social y territorial y articula una definición amplia del problema que fundamentalmente se refiere al declive poblacional —que la opinión pública entiende bien como descenso, bien como baja densidad de población—, y en menor medida al acceso a servicios de carácter estacional (población flotante). No establece ponderación alguna entre las diferentes variables conceptuales utilizadas, excepto la que implícitamente se pueda deducir de la proporción de fondos asignados para cada medida financiada por el Plan de Recuperación y en los fondos estructurales tradicionales (Pazos-Vidal, 2022).

La dimensión europea no está nunca ausente del debate interno, pues las Directrices hacen referencias explícitas a medidas de otros países y sobre todo al criterio de 12,5 habs./km² e incluso 8 habs./km² (Gobierno de España, 2021a). También se hace eco de la primera definición de territorio en declive demográfico a efectos de fondos europeos, introducida en el Reglamento (UE) 2021/1058 que veremos posteriormente.

2.3. Legislación estatal y autonómica

Además de las referencias al derecho comunitario, el referente más inmediato de las Directrices y los documentos subsiguientes procede de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, ley estimada por buena parte de la doctrina clave para definir políticas públicas como poco aplicada en la realidad (Sanz Larruga, 2021; Álvarez González, 2023) y cuyo artículo 3 define qué es el medio rural, entendido 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 (*vid. Tabla I*).

4. Eje 1. Impulso de la Transición Ecológica; Eje 2. Transición Digital y Plena Conectividad Territorial; Eje 3. Desarrollo e Innovación en el Territorio; Eje 4. Impulso del Turismo Sostenible; Eje 5. Igualdad de Derechos y Oportunidades de las Mujeres y los Jóvenes; Eje 6. Fomento del Emprendimiento y de la Actividad Empresarial; Eje 7. Refuerzo de los Servicios Públicos e Impulso de la Descentralización; Eje 8. Bienestar Social y Economía de los Cuidados; Eje 9. Promoción de la Cultura; Eje 10. Reformas Normativas e Institucionales para abordar el Reto Demográfico.

Si examinamos leyes sobre la despoblación que han proliferado a nivel autonómico nos encontramos con criterios compatibles con la Ley 45/2007, pero a menudo más detallados. Tomamos como punto de partida 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, por ser la que tiene un abanico de medidas —fiscales, provisión de servicios, fondos europeos y ayudas de Estado— más completas. Estas están vinculadas a una zonificación muy precisa del territorio: se definen zonas en riesgo de despoblación (artículo 13), zonas escasamente pobladas (artículo 12), zonas rurales intermedias (artículo 14) y zonas rurales periurbanas (artículo 15). Como se puede ver en la Tabla I, se apoya en la citada Ley estatal 45/2007, de 13 de diciembre, en lo relativo a tamaño de municipios, y en densidad de población, en la definición de la UE de 12,5 habitantes/km².

En el caso de la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura, se establece en su artículo 20 que las bases reguladoras de las subvenciones públicas autonómicas podrán establecer criterios de discriminación positiva o una reserva de fondos para los solicitantes de municipios de menos de 5000 habitantes, o de entre 5001 y 10 000 habitantes que presenten un saldo demográfico negativo en la última década.

Un criterio semejante, pero contextualizándolo no a nivel autonómico, sino a nivel España, está en la agenda para población de Castilla y León⁵. También usa como criterio lo que se conoce en la literatura académica como áreas funcionales. Las zonas básicas de salud delimitadas mediante Decreto 32/1998, de 18 de febrero, y la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, articulan un sistema territorial en dos niveles, para los servicios básicos y específicos, regulando el ámbito territorial de dichos servicios para los municipios de más de 20 000 habitantes y en el resto del territorio provincial, en desarrollo de lo cual el Decreto 13/1990, de 25 de enero, estructuró territorialmente el Sistema de Acción Social en zonas de acción social (Consejo de Cuentas de Castilla y León, 2020).

También la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia usa como baremo fundamental los ayuntamientos de menos de 5000 habitantes —independientemente de la evolución de la población— para priorizar el acceso a recursos y servicios de conciliación (art. 47), plazas educativas (art. 85), estándares de calidad de la enseñanza (art. 86). Sin

5. Acuerdo 44/2017, de 31 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se modifica la agenda para la población de Castilla y León 2010-2020. Existió también un procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley de dinamización demográfica de la Comunidad de Castilla y León (2021/02). <https://participacyl.es/legislation/processes/2526/proposals>.

embargo, para la diversificación de la actividad económica (art. 93) y el apoyo al relevo generacional en el medio no urbano (art. 94) se fijan como umbral los 10 000 habitantes (De Nuccio, 2021).

Más sofisticada a la hora de definir un municipio en riesgo de despoblación es la ley valenciana, Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana. En su artículo 15.1 se establecen para ello cuatro posibles indicadores de densidad de población (- 20 habs./km²) y toda una serie de otros factores indicados en la Tabla I. Aparte de estos criterios a nivel municipal, similares a los indicadores de las Directrices estatales, se pueden definir áreas funcionales (agrupaciones de municipios en función de los desplazamientos y acceso a servicios básicos) iguales o inferiores a 12,5 habs./km², a partir del Registro de entidades locales de la Comunitat Valenciana, creado por el Decreto 15/2011, de 18 de febrero, del Consell (art. 15.2), y todos los municipios con menos de 300 habitantes. El cumplimiento de cuatro de los seis indicadores del artículo 15.1 otorga el reconocimiento como municipio en riesgo de despoblamiento (art. 15.1), aunque con importantes excepciones —vid. Tabla I—. Todo un ejemplo de lo que en economía política se llama *gerrymandering*, o, en los estudios territoriales, priorización territorial de recursos (*spatial targetting*).

El anteproyecto de ley asturiana (Gobierno del Principado de Asturias, 2022) establece también criterios para la zonificación demográfica basada en los concejos (ayuntamientos) —art. 23.2—, sobre la base de un indicador sintético de estado demográfico (art. 23.3). A diferencia del caso valenciano o castellanomanchego, no se establecen en la propia ley los umbrales mínimos, sino que corresponderá hacerlo al Gobierno autonómico, actualizándolos cada 2 años (art. 23.4). En base a ese futuro indicador sintético de estado demográfico se establece una zonificación demográfica (art. 24) por tipo de concejo, pero cuya gradación no se especifica en términos cuantitativos en la propia ley. También se establecen otras categorías de carácter cualitativo o programático, como la zonificación del medio rural (art. 25), en que se usa la parroquia asturiana⁶ como unidad esencial (art. 25.3), zonas rurales periurbanas (art. 26), intermedias (art. 27), y las naturalizadas (art. 28).

Por el contrario, la Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón, sí establece una clasificación compleja de lo que es una zona rural (no necesariamente con pérdida de población, aunque sí llega a demarcar los asentamientos con alto riesgo y riesgo extremo de

6. Ley del Principado de Asturias 11/1986, de 20 de noviembre, por la que se reconoce la personalidad jurídica de la Parroquia Rural.

despoblación) basándose en clasificaciones estadísticas preexistentes en la normativa aragonesa de ordenación del territorio (art. 21). A diferencia de la mayoría de las clasificaciones anteriores, el criterio fundamental para la definición de lo que constituye el medio rural es el de asentamiento y no solo el de municipio —o la entidad local menor o parroquia— (art. 20). Así, son asentamientos de carácter rural todos aquellos definidos conforme a la Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón, con excepción de las capitales provinciales (art. 22), para luego establecer una clasificación de dichos asentamientos en base a los rangos definidos en dicha estrategia (art. 23-25). La clasificación por asentamientos permite incluir en las medidas de políticas públicas, incluidas las medidas fiscales, a aquellos asentamientos rurales en espacios metropolitanos (art. 26), así como evitar que aquellos asentamientos deshabitados y aislados se beneficien automáticamente de las mismas (art. 27). La consecuencia más tangible de dicha compleja tipología está en la clasificación de los asentamientos de carácter rural a efectos fiscales (art. 28.1) descrita en la Tabla I.

Si bien el artículo 10 de la citada Ley estatal 45/2007 indica los tipos de zonas rurales a establecer, esta no tiene carácter básico, en virtud de la disposición final quinta de la misma (Gobierno de Castilla-La Mancha, 2021). Sin embargo, aunque no siempre se menciona explícitamente (en las leyes aragonesa y castellanomanchega sí), la zonificación propuesta por las citadas leyes autonómicas se hace en consonancia con la ley estatal. Los umbrales de población (5000 y 30 000 habitantes) son a menudo los mismos, así como el uso prioritario del municipio como unidad de base, si bien tanto en la norma estatal como en las autonómicas se consideran también las agrupaciones de municipios (en el caso valenciano el concepto más amplio, y más geográfico que jurídico, de área funcional procedente del pensamiento de la política regional europea), y entidades locales menores/parroquias. Se tiende a usar como indicador la densidad de población (usando criterios prestados de las normas de ayudas de Estado de la UE de 12,5 u 8 habs./km²), aunque en ciertos casos se usa el criterio de descenso poblacional o cambios diacrónicos en la estructura demográfica (envejecimiento, natalidad, etc.). Esto se antoja como una medida más precisa de descenso poblacional que la medida estática de tamaño poblacional y su densidad. Llama la atención, sin embargo, sin menoscabo de la autonomía que permite el artículo 149.1 de la Constitución Española (CE) más allá de la legislación básica en materias como la planificación económica (13.^a) o la propia igualdad de los ciudadanos, la enorme diversidad de criterios utilizados por las comunidades autónomas para situaciones que, si bien diversas —estructura del territorio, tamaño de ayuntamientos, etc.—, son procesos de declive poblacional relativamente análogos. Si bien esta diversidad es una expresión clara del principio de

autonomía de las comunidades autónomas consagrado en los artículos 2, 137, 143, 146 y otros de la CE, no deja de ser llamativa, habida cuenta de que estas leyes autonómicas se aprobaron tras la adopción de las Directrices estatales.

Tabla I. Definición de territorio en riesgo de despoblación en la legislación estatal y autonómica

Ley	Concepto	Nivel	Criterio
Estatal medio rural	Medio rural	Agrupación municipios o ELM	- 30 000 habs. - 100 habs./km ²
	Municipio rural	Municipio	- 5000 habs. En medio rural
Castilla-La Mancha	Zona en riesgo de despoblación	Agrupación de municipios o núcleos de población	12,5 habs./km ² -20 habs./km ² Alta tasa envejecimiento Evolución negativa población Accesibilidad media o baja a municipios de + 30 000 habs. Elevada significación empleo agrario + 75 % población en municipios - 2000 habs. Suelo forestal o agrícola
	Zonas escasamente pobladas	Agrupación de municipios o núcleos de población	- 12,5 habs./km ² Alta tasa de envejecimiento Accesibilidad media o baja a municipios de + 30 000 habs. Elevada significación empleo agrario
	Zonas de intensa despoblación	Agrupaciones de municipios	+ 8 habs./km ²
	Zonas de extrema despoblación	Agrupaciones de municipios	- 8 habs./km ²
	Zonas en riesgo de despoblación	Agrupación de municipios o núcleos de población	20 habs./km ² – 50 habs./km ² Fuera de influencia zona urbana Densidad de población en media regional Población estable o en ascenso + 75 % población en municipios de + 2000 habs. Con predominio actividad agrícola o actividad económica diversificada
	Zonas rurales periurbanas	Agrupación de municipios o núcleos de población	+ 50 habs./km ² Crecimiento población Tasa de envejecimiento bajo media regional Proximidad zonas urbanas
Extremadura	Subvenciones públicas	Municipios	- 5000 habs. o 5001 a 10 000 habs. con saldo demográfico negativo 2002-2022
Castilla y León	Población medio rural	Municipios	- 5000 habs. con evolución demográfica neta igual o mejor que la de los municipios del mismo tamaño del conjunto de España en el período 2010-2020
	Centros de acción social	Municipios	- 20 000 habs.

Galicia	Acceso a recursos	Municipios	- 5000 habs. (servicios básicos) - 10 000 habs. (diversificación económica, relevo generacional)
Comunidad Valenciana	Municipio en riesgo de despoblación	Municipios (4 de 6 criterios)	- 20 habs./km ² Crecimiento dem. - 0 % 20 años Crecimiento vegetativo - 10 % 20 años I. envejecimiento 250 % I. dependencia tasa migratoria - 0 % - 300 habs.
	Áreas funcionales		- 12 habs./km ²
	Municipio en riesgo intermedio de despoblación	Municipios	3 de 6 criterios: Aytos. rurales en Estrategia Territorial CV 2 de 6 criterios: Aytos. franja intermedia Estrategia Territorial y - 3000 habs.
Asturias	Zonificación demográfica	Municipios	Concejos demográficamente dinámicos, concejos demográficamente inestables, concejos en crisis demográfica, concejos en riesgo de despoblamiento. Indicador sintético de estado demográfico (densidad de población, dinámica demográfica, masculinidad, envejecimiento, población infantil, natalidad, mortalidad y migraciones u otros).
	Tipificación zonas rurales	Parroquia	Criterios geográficos, económicos, culturales, etc.
Aragón	Medio rural	Asentamiento o municipio (efectos fiscales)	Rural en transición urbana: Rango III estructura asentamiento Aragón y + 10 000 habs.
			Asentamiento rural funcional: Rango III y - 10 000 habs. Rangos IV, V, VI y VII con IDST + 101 y + 1000 habs.
			Rurales intermedios: rangos IV, V, VI, y VII con IDST + 101 y + 1000 habs.
			Rurales intermedios: resto asentamientos con rangos IV, V, VI y VII. Asentamientos de carácter rural en espacios metropolitanos con rangos VIII, IX y X
			Asentamientos rurales con alto riesgo de despoblación rangos VIII y IX (100-999 habs.)
			Asentamientos con riesgo extremo de despoblación: Rango X (- 100 habs.)

Si bien estas se apoyan en definiciones amplias de reto demográfico y despoblación, no deja de ser destacable la poca imbricación multinivel en la definición del problema y zonas de actuación prioritaria. Esto es más patente, como veremos, en los programas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional 2021-2027, que, junto con el citado plan de recuperación, permiten financiar políticas públicas contra la despoblación o el reto demográfico⁷.

2.4. El acceso a servicios básicos

El acceso a servicios básicos —tanto la falta de ellos como la disponibilidad limitada por exceso de demanda— se constituye como una variable clave para entender el reto demográfico, en sus dos vertientes principales de despoblación como descenso demográfico o de incremento poblacional temporal debido a la población flotante. Así, este es un concepto difícil de medir por el lado de la demanda, más allá de los datos oficiales sobre población turística, como hace el Índice de Presión Humana de Baleares (Gobierno de España, 2019b: 46). Por ello hay que recurrir a métodos indirectos como son la Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales prevista en el artículo 4 del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales. Su principal limitación es que se centra en los ayuntamientos de menos de 50 000 habitantes y no incluye los territorios forales de País Vasco y Navarra. Una alternativa prometedora es el concepto de “población vinculada”, que permite saber mejor la carga poblacional de un territorio. Este concepto se compone de la población vinculada residente (definida por censo y padrón) y la población vinculada no residente, que se obtiene del Censo de Población y Vivienda del INE, disponible, eso sí, solo para ayuntamientos de más de 10 000 habitantes (*ibid.*: 28).

Con todo, dado el desfase en los datos, otros métodos más dinámicos existen, como el realizado por el INE en 2020 a partir de teléfonos móviles (Instituto Nacional de Estadística, 2020). Se ofrecen flujos entre áreas y entre ciudades principales siempre que impliquen a más de 15 personas, y en comparación con el padrón dan datos de “movilidad cotidiana” (cada

7. Por razones de espacio se omiten en este análisis de la normativa autonómica sobre reto demográfico: Resolución por la que se aprueba la Estrategia frente al Reto Demográfico de Cantabria 2019-2025; Anteproyecto de Ley de Dinamización demográfica de Castilla y León; Estrategia AVANT 20-30 Comunidad Valenciana; Agenda para la Población de La Rioja 2030; Estrategia de Revitalización de los Municipios Rurales de la Comunidad de Madrid; Plan Reactivar Navarra; Plan Interdepartamental en materia de Reto Demográfico en Euskadi.

miércoles y domingo de marzo de 2020 a diciembre de 2021), así como la “movilidad estacional”, escogiendo cuatro días concretos de julio, agosto, noviembre y diciembre de 2021. A pesar de las limitaciones derivadas de la pandemia, constituye el mejor retrato existente de la movilidad de la población, con una metodología que también se está usando a nivel de la Unión Europea para definir áreas funcionales rurales (*vid. infra*). En la legislación, solo la Ley 2/2021, de 7 de mayo, castellanomanchega, ya citada, define, en su artículo 5.g), el concepto de “estancia efectiva”: aquella que se pueda acreditar con los respectivos padrones municipales y que coincida con la certificación de tarjeta sanitaria o la matriculación en centros educativos de la localidad de referencia. Un concepto que permite abordar el problema muy corriente en España de mantener el empadronamiento en el lugar de origen y no en el de residencia, con el objeto de mejorar la planificación de servicios públicos básicos, pero que en sí mismo es demasiado restrictivo para los otros fenómenos incluidos en el concepto más amplio de población vinculada⁸.

Del lado de la oferta, hasta hace poco existían muy pocos datos estandarizados e integrados a nivel España de la disponibilidad y localización de servicios básicos, como señalan los estudios realizados desde la sociedad civil y la empresa privada (Andrino et al., 2019). Esto ha comenzado a solucionarse vía el Sistema Integrado de Datos Municipales (SIDAMUN), que consiste en una herramienta de visualización de datos del Gobierno: demográficos, geográficos, económicos, de vivienda y hogar y medioambientales, pero también relativos a servicios disponibles: existencia de consultorio, centro de salud, hospital, óptica, dentista, sucursal bancaria, correos, biblioteca, internet a más de 10 Mbps o más de 100 Mbps, parque de vehículos, educación infantil, primaria, bachillerato, FPM, centros de enseñanzas universitarias de régimen especial, centros de educación especial, municipio de más de 5000, 20 000 o 50 000 habitantes más cercano, tiempo en minutos al hospital más cercano y tiempo de acceso a autopista/autovía más cercana (Secretaría General para el Reto Demográfico, 2022).

2.5. Definiciones alternativas

Si bien hemos empezado por ceñirnos a lo que existe en derecho interno respecto a la definición del problema, esta legislación autonómica y los planes del Gobierno central son en realidad la respuesta a una creciente demanda social durante la última década por la creciente despoblación del territorio.

8. La ley castellanomanchega fija en su art. 27.2 los 30 minutos como límite deseable para el desplazamiento con el fin de acceder a servicios públicos básicos.

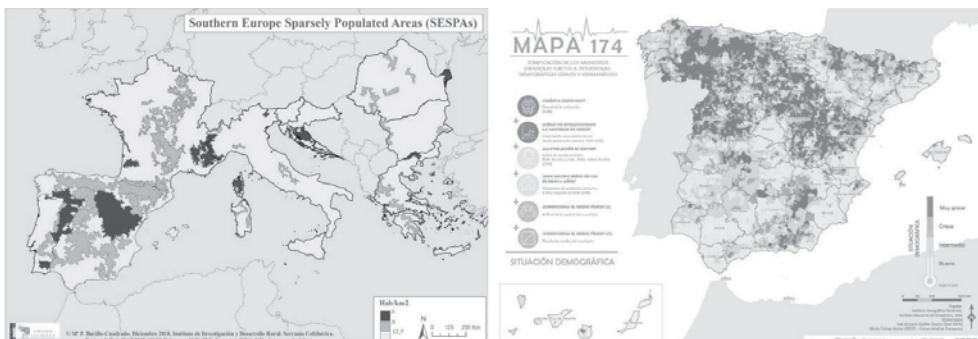
Los varios grupos de interés o *issue networks* (Adshead, 1996) buscan la captación de rentas, a base de definir el problema (*framing*) en la agenda mediática y el debate público para, como diría Molina Ibáñez (2019), visibilizar un “territorio problema”. Las diferentes definiciones han sido el instrumento de una muy notable movilización territorial (Pazos-Vidal, 2022).

2.5.1. Las propuestas del activismo territorial

Los ejemplos más destacados de dicha movilización son el llamado grupo Serranía Celtibérica y SSPA (*Southern Sparsely Populated Areas*) y el más trasversal de la plataforma *España Vaciada*.

En el caso de Serranía (Burillo *et al.*, 2019), su muy mediático mapa disipa los límites provinciales y autonómicos para construir una impactante geografía de ayuntamientos con población de menos de 12,5 habitantes/km² y de menos de 8 habitantes/km², recurriendo a definiciones europeas como criterio supuestamente neutral sobre el que apoyarse. El objetivo explícito es el de influenciar la orientación espacial de los fondos europeos y las Directrices de Ayudas de Estado de finalidad regional. Dicho mapa (Mapa 1) permite visibilizar la densidad (que no el declive) del territorio de referencia de este grupo, que ha bautizado como “Serranía Celtibérica” amplias zonas del Sistema Ibérico con densidades inferiores a 8 habitantes/km² y que permite a la vez revelar las enormes bajas densidades (menos de 12 habs./km²) y generar aliados en otros territorios (mayormente la franja hispanoportuguesa).

Mapa 1. Mapas de despoblación desde el activismo social



Fuentes: Burillo Mozota (2020) y SSPA (2020); elaborado por María Zúñiga y José Antonio Guillén (SSPA).

Por su parte, la red SSPA (centrada en Soria, Teruel y Cuenca) apuesta por su propio “mapa 174” (en referencia al art. 174 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE, del que hablaremos). Este mapa alternativo (SSPA, 2020) —*vid. Mapa 1*— es menos gráficamente impactante, pero más sofisticado, pues a la densidad de población, una vez más a nivel municipal, suma el descenso demográfico 1991-2018, pero también el índice de envejecimiento en 2018, el porcentaje de población de menos de 4 años en 2018, la altitud de la capital municipal y la pendiente media del municipio.

El uso de indicadores compuestos como en el Mapa 174 es habitual también en estudios a nivel europeo, por ejemplo en el mapa ESPON BRIDGES (ESPON, 2019). Si bien esto permite reflejar realidades complejas y multifactoriales, la elección de los factores y su ponderación no deja de ser una decisión poco objetiva y por tanto poco probable de ganar aceptación más allá de sus promotores, al vincularse dichas definiciones y mapas contrapuestos a una demanda de fondos o políticas para un territorio en detrimento de otro (Pazos-Vidal, 2022).

Por su parte, la plataforma de la España Vaciada, nacida al calor de la manifestación de 31 de marzo de 2019, en su definición de zona escasamente poblada (ZEP) se apoya también en definiciones de la Unión Europea y en su traslación a España: afirma que las políticas públicas europeas priorizan la escala NUTS2 y NUTS3 (respectivamente, autonomías y provincias en el caso español), con densidades de población inferiores a los 8 y 12,5 habitantes/km² respectivamente, por lo que reivindica el nivel LAU (municipios, en la terminología de Eurostat)⁹ “o la comarcal”, así como la aplicación del artículo 174 como criterio director de las políticas públicas (España Vaciada, 2021: 7-8) y utilizando una serie de indicadores¹⁰ (España Vaciada, 2021: 84) semejantes a los de las Directrices del Gobierno, igualmente sin establecer una ponderación de los mismos.

Sin embargo, más allá de la unidad de análisis, esta plataforma (al igual que varias de las leyes y estrategias ya citadas) se hace eco sobre todo de la necesidad de proveer de servicios básicos, dotación de infraestructuras y oportunidades de desarrollo socioeconómico. Si bien estas demandas se

9. Las unidades administrativas locales, conocidas por su abreviación en inglés LAU, se definen en el art. 4 del Reglamento (CE) 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, y según el Anexo III para España se refieren a los municipios.

10. La pérdida de población acumulada que acarrea un proceso de crecimiento natural negativo; crecimiento natural negativo caracterizado por: bajas tasas de natalidad y/o altas tasas de mortalidad; grado de envejecimiento de la población; índice de masculinidad, indicadores todos ellos semejantes a los propuestos en las Directrices del Gobierno.

hacen de forma genérica, sí resulta útil el criterio específico del acceso a dichos servicios en 30 minutos dentro del denominado “plan 100/30/30”: 100 MB simétricos de acceso a internet, 30 km a una autovía y 30 minutos de desplazamiento a servicios básicos (España Vaciada, 2021).

2.5.2. Las propuestas de actores institucionales y parainstitucionales

En el informe pionero sobre políticas contra la despoblación del Consejo de Cuentas de Castilla y León (2020), se hace hincapié en que —a la altura de 2020— no existe definición específica del concepto de despoblación, ni en la normativa autonómica ni en la comunitaria; fuera incluso del ámbito jurídico, el concepto se presta a diversas interpretaciones semánticas (*Ibid.*, 2020: 21-23). Si bien la citada Agenda para población de dicha Comunidad establece un marco de evaluación de las actuaciones, el hecho de que los indicadores no se establezcan para cada una de las medidas dificulta la posibilidad de establecer el impacto de cada una de ellas (Consejo de Cuentas de Castilla y León, 2020: 101-102). Así, para evaluar las actuaciones en Castilla y León desde 2014 a 2020 en materia de despoblación, su Consejo de Cuentas ha usado una serie de indicadores generales correspondientes a los 15 años anteriores, centrados en la evolución de la población, evolución de los servicios y evolución de la actividad económica (Consejo de Cuentas de Castilla y León, 2020: 10-12)¹¹. En las conclusiones de esta auditoría operativa¹² se establece que la búsqueda de empleo es la variable demográfica principal (*ibid.*: 88), y las demás, como la provisión de servicios, son variables dependientes de esta, sin que las actuaciones de las Administraciones tengan una clara perspectiva demográfica.

El Senado, por su parte, ha constituido varias comisiones monográficas sobre este tema en las últimas legislaturas, como la Comisión Especial sobre la evolución demográfica en España en las legislaturas XII-XIII, y la

11. Evolución de la población en cifras totales; evolución de la distribución territorial de la población, específicamente entre tipos de municipios; evolución de la población por tramos de edad; evolución de las migraciones desde y con destino a la comunidad autónoma; evolución de las migraciones en función del grado de formación; evolución de las migraciones en función del sexo. Evolución de los servicios: empresas de comercio al por menor; bancos; cobertura telefonía móvil; internet (velocidad); colegio/instituto; residencia de ancianos; consultorio/centro médico. Evolución de la actividad económica: Evolución de la participación del PIB regional en relación con el total; nacional. Relación con la población; número de empresas instaladas.

12. Estos trabajos de fiscalización fueron realizados de acuerdo con lo dispuesto en el estándar ISSAI-ES (Nivel III) aprobado por la Conferencia de Presidentes de las Instituciones Autonómicas de Control Externo el 16 de junio de 2014, y ordenada su aplicación por el Acuerdo 64/2014, de 23 de julio, del Pleno del Consejo de Cuentas.

Comisión de Despoblación y Reto Demográfico desde la XIV legislatura. Su alto número de comparecencias es indicativo de la relevancia política de este problema y un rico nivel de análisis. Una expresión de consensos implícitos y cuáles son los componentes del problema se encuentra en la moción conjunta de los principales partidos aprobada en la Comisión específica del Senado en 2021, sin llegar, eso sí, a acordar una definición cerrada de lo que constituye la despoblación (Senado de España, 2019, 2021).

Dicho esto, si observamos los programas electorales de los cuatro principales partidos para las elecciones generales de julio de 2023, resumidos de forma sucinta en la Tabla II, vemos que a pesar de las similitudes existe aún un amplio margen de diferencia en sus respectivas ofertas electorales, y, en consecuencia, sobre el concepto mismo de despoblación.

Tabla II. Propuestas de los principales partidos políticos para las elecciones generales del 23 de julio de 2023¹³

PSOE	PP	SUMAR	VOX
El más detallado. Prosigue iniciativas pendientes: *Estatuto Pequeño Municipio *Estrategia Reto Demográfico *Desconcentración servicios *Fondos UE *Rural Proofing *Garantía servicios a 30 min. (nueva)	*Fiscalidad diferenciada *Revivir ley desarrollo rural *Fondos europeos *Sostenimiento farmacias * Conciliación familias	*Mundo rural (no despoblación o reto) *Plan Cohesión Territorial *Rural Proofing *Servicios a 30 minutos y gratuitos (bus) *Cuidados *Desconcentración organismos *Cogobernanza	*Toro de lidia *Tradiciones *Caza *Agricultura industrial *Protección datos agrícolas *Transporte Cercanías *Agua y regadíos

Por su parte, el Consejo Económico y Social de España (2021) se apoya en el criterio establecido en la Ley 45/2007 (Consejo Económico y Social, 2021: 21) y se centra en infraestructuras, conectividad, patrimonio, cultura, empleo, así como muy particularmente en el acceso a fondos europeos, indicando que “el 72 por 100 de los fondos no están asignados de forma específica a ninguna zona”, y la necesidad de su reforma.

13. Se pueden consultar conjuntamente en <https://twitter.com/SerafinPazos/status/1679538780531744770>.

El Defensor del Pueblo (2019), por su lado, en su Informe sobre la situación demográfica en España, enmarca la cuestión de la despoblación (usando incluso el término “España vacía”) en el marco de las tendencias demográficas del último siglo, usando como indicador fundamental la concentración de la población en ciudades de más de 50 000 habitantes. Suponen el 2 % de los municipios y el 53 % de la población, pues el 70 % de los municipios han perdido población desde 1900. Define como indicadores del problema no solo la migración, sino también el envejecimiento, la actividad económica, los accesos a servicios esenciales, incluida la conectividad física y digital. Se hace eco también de las definiciones de la Unión Europea no solo respecto al reparto de los fondos estructurales (*vid. infra*), sino también respecto al concepto de áreas funcionales, afirmando que las 73 áreas funcionales urbanas españolas¹⁴ suponen el 63 % de la población (*ibid.* 2019: 85).

Mapa 2. Asentamientos por km² en la Unión Europea



Fuente: Banco de España (2020: 313), celdas de 1 km² con asentamientos poblacionales; asentamientos a partir de datos Eurostat.

14. El criterio de Eurostat de áreas urbanas funcionales (AUF), en el que se incluye a las ciudades de más de 50 000 habitantes, junto con sus municipios limítrofes, que son aquellos en los que al menos el 15 % de su población se desplaza diariamente, por razones de trabajo o estudio, a la ciudad cabeza de esa área urbana, como se puede ver en la Tabla IV.

El Banco de España (2020) ha estudiado la cuestión desde el ángulo de la tasa enormemente alta tasa de urbanización de España, excepcional en el contexto europeo (Alloza *et al.*, 2021: 13), que se define “como el porcentaje de población residente en municipios de más de 10 000 habitantes (Banco de España, 2020: 273). Esta definición de Naciones Unidas facilita la comparación entre los diferentes países a nivel global (Naciones Unidas, 2019). En concreto, “la densidad que experimenta el ciudadano medio (de 13 369 y de 946 habitantes por kilómetro cuadrado en las áreas urbanas y rurales de España, respectivamente) es superior a la del conjunto de la eurozona, con densidades de 6839 y de 816 habitantes por kilómetro cuadrado, respectivamente” (*ibid.*: 274)¹⁵. Se identifican “3403 municipios en riesgo de despoblación, que representan el 42 % de los municipios de España, en los que reside el 2,3 % de la población; aproximadamente, un millón de habitantes”. La definición utilizada de municipios en riesgo de despoblación es la de “aquellos con crecimiento de la población negativo entre 2001 y 2018, saldo vegetativo negativo desde 2001 y densidad inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado” (*ibid.*: 14), definición, por cierto, muy similar a la comunitaria (Reglamento FEDER 2021/1058), como veremos. A esto se añaden no solo ciertos indicadores presentes en la legislación ya citada (tasa de envejecimiento, etc.), sino también distancia a o disponibilidad *in situ* de servicios básicos, e incluso lo que vemos luego como una “geografía del descontento”, expresada en el voto a partidos localistas o antisistema, comparando municipios urbanos y rurales (Banco de España, 2020: 284; Alloza *et al.*, 2021).

En un notable ejercicio de prospectiva a gran escala desde el ejecutivo, el Informe *España 2050* (Gobierno de España, 2021b) se centra en la pérdida de población de los municipios rurales (menos de 10 000 habitantes). La mayoría han perdido población en las últimas décadas, pues el porcentaje de población viviendo en municipios rurales ha pasado del 27 % en 1981, al 20 % en 2020 (*ibid.*: 245). Este informe también se hace eco de que la UE califica con “riesgo de despoblación” a aquellos municipios con una densidad demográfica inferior a 12,5 habitantes por km², y, en enero de 2020, 5007 municipios españoles tenían menos de 1000 habitantes. Aparte del déficit y diferencial de servicios y oportunidades con las zonas urbanas –que afectan particularmente a las mujeres–, se destaca que los ingresos medios de los hogares en las áreas urbanas españolas, ajustados por la capacidad de compra de la población, alcanzaron en 2019 los 20 608 euros, frente a

15. Esta estadística se basa en una división del territorio europeo en una cuadricula compuesta por celdas de 1 km², y recoge el número de habitantes residentes en cada celda, ya sean 0, si la celda está deshabitada, o un número positivo, si la celda está habitada.

los 15 638 euros de las áreas rurales. En el apartado de soluciones, además de las habituales de mejorar la conectividad y provisión de servicios, se pide también la aplicación del llamado mecanismo rural de garantía, evitar duplicidades y desconcentración de instituciones públicas (*Ibid.*: 268).

Refiriéndonos, por último, a otras entidades de la sociedad civil que se han hecho eco de este problema, cabe resaltar el muy citado informe de FUNCAS (Bandrés y Azón, 2021), que reconoce una vez más que “no existe una definición uniforme de lo que debe entenderse por áreas o regiones despobladas, o escasamente pobladas, ni tampoco hay una cifra única a partir de la cual pueda hablarse de baja densidad de población en un determinado territorio”, y que dependerá de la escala, época cronológica, y, obviamente, de las decisiones de políticas públicas (Bandrés y Azón, 2021: 7). La singularidad española a escala europea consiste en las bajas densidades en un contexto sin las condiciones ambientales más extremas de la periferia norte europea, usando como criterio, a falta de otro mejor, el siguiente: “la cifra de 12,5 habitantes/km² es la que toma la Unión Europea en las Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional, 2014-2020 para definir a las divisiones administrativas NUT3 (provincias en España)”. Dicho de otro modo, la citada supuesta definición europea de municipio en riesgo de despoblación es realmente un criterio para demarcar el nivel de ayudas públicas a partir de lo que se estableció en su día con la adhesión de Finlandia y Suecia.

Bandrés y Azón (2021) definen como España despoblada aquellas “provincias que cumplen conjuntamente los dos criterios siguientes: tener una tasa de crecimiento demográfico negativa entre 1950 y 2019, y contar en este último año con una densidad de población inferior a la media nacional, excluyendo del cómputo en ambos casos las capitales de provincia y las ciudades de más de 50 000 habitantes”¹⁶, y agrupando estas 23 provincias en varios clústeres, en base a un índice de variables socioeconómicas¹⁷:

16. Este umbral para definir una ciudad cuando tiene 50 000 municipios o más se ha adoptado a nivel de la Comisión Europea y la OCDE (véase Dijkstra y Poelman, 2014).

17. Concretamente, se ha contado con diez variables, cinco demográficas (en las que no se incluyen las capitales de provincia y ciudades de más de 50 000 habitantes) y cinco económicas (que se refieren a toda la provincia). Las primeras son: la población relativa en 2019 (pob2019), la densidad de población en ese mismo año (densi2019), el porcentaje de población mayor de 65 años (pob65) y menor de 20 años (pob20) también en 2019, y finalmente la evolución relativa de la población total de cada provincia desde su máximo poblacional en el siglo veinte hasta 2019 (tv_pob_2019_máx). Las cinco variables económicas son: el peso del VAB agrario (agr) y de la industria (indus) en el VAB total de cada provincia, el VAB per cápita de 2017 normalizado (vabpc2017), la tasa de paro (paro) y el crecimiento del empleo (crec_empleo) entre 1950 y 2017 (Bandrés y Azón, 2021: 29).

- “1. La España que decrece: Ávila, Cuenca, León, Zamora, Salamanca, Lugo, Ourense, Segovia, Palencia, Soria y Teruel
2. La España que se estanca: Albacete, Ciudad Real, Badajoz, Cáceres, Córdoba y Jaén
3. La España que remonta: Guadalajara, Burgos, Huesca, La Rioja, Valladolid y Zaragoza” (Bandrés y Azón, 2021: 29).

Una tipología parecida a la de FUNCAS, pero a nivel local, fue la propuesta por Recaño (2017), de la que se hace eco en una perspectiva comparada europea Čipin *et al.* (2020), y que divide los municipios de la España rural (menos de 1000 habitantes) en tres grupos, siendo los dos últimos los que considera en riesgo de despoblación:

- Localidades demográficamente resilientes: localidades de un cierto tamaño y estabilidad demográfica, en lugares no excesivamente elevados en los márgenes de la meseta central, con densidades de población y la ratio de género ligeramente más elevadas que la media española, y con un 60 % de los nacidos en esas localidades que han emigrado a otras.
- Espacios rurales de emigración: elevada altitud, pocos habitantes y baja densidad de población; tasas de crecimiento poblacional negativas; un alto desequilibrio de género (por la mayor propensión de las mujeres rurales a emigrar); envejecimiento relativamente alto (con edades medias alrededor de la cincuentena), y 80 % de los nacidos en esas localidades que han emigrado a otros ayuntamientos.
- Lugares rurales con riesgo de despoblación irreversible: alta altitud, pocos habitantes, densidad media de 4,3 habitantes/km², edad media alrededor de los 60 años.

Porsu parte, Díaz-Lanchas *et al.* (2022), para ESADE, ponen acertadamente el énfasis en que la despoblación es un proceso diacrónico, no pudiendo confundirse con baja densidad. Así, “aunque no es sencillo definir qué se entiende por el proceso de despoblación sin llegar confundirlo con otro propio de las transiciones migratorias entre territorios de un país, *una manera de delimitarlo sería considerando la despoblación como aquel proceso crónico de pérdida de población que impide a un municipio retornar a sus niveles históricamente más altos*”. Este es un fenómeno global, pues afecta a todo el mundo, desarrollado y en desarrollo (Johnson y Lichter, 2019). Su definición prioriza el concepto de área funcional sobre el de municipio de forma aislada: municipios rurales y pequeños, aquellos municipios que quedan fuera de las definiciones de áreas urbanas funcionales en 2020 (Schiavina *et al.*, 2019). Esto es, en lugar de recurrir al

término administrativo de los municipios y su tamaño municipal, recurren a una definición más compleja que tiene en cuenta la densidad de población dividida, los posibles desplazamientos de trabajadores entre municipios (Díaz-Lanchas et al., 2022: 6).

Mapa 3. Despoblación por ayuntamientos en España



Fuente: Recaño (2017).

Por su parte, Pardo y Fontrodona (2022: 8), en su estudio para el IESE, se hacen eco de la nueva definición del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión como aquellos territorios que “dispongan de una densidad de población inferior a los 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, a aquellas que hayan perdido un 1 % de población en el periodo comprendido entre el 2007 y el 2017”. Analizan las variables económicas: tasa de urbanización, pérdida de valor añadido del sector primario, debilidad y tamaño empresarial, tasa de empleo y renta disponible.

Por último, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que cuenta desde hace casi una década con una Comisión de Despoblación y Reto Demográfico, afirma que “ya son más de 4000 los municipios españoles (más de la mitad) que se encuentran en riesgo muy alto, alto o moderado de extinción: los 1286 que subsisten con menos de 100 habitantes, los 2652 que no llegan a 501 empadronados y una parte significativa de los más de mil municipios con entre 501 y 1000 habitantes. En 14 provincias españolas, más del 80 % de sus municipios tienen menos de mil habitantes” (FEMP, 2017a: 8). Define la despoblación como la combinación de baja densidad, envejecimiento, caída de la natalidad y pérdida continuada de la población, sobre las que propone siete áreas temáticas de actuación: “Medidas institucionales y modelo territorial, Economía y empleo, Servicios públicos,

Infraestructuras, comunicaciones y transporte, Vivienda, Cultura, identidad y comunicación e Incentivos demográficos” (FEMP, 2017b: 4-8), de carácter semejante a otras ya citadas.

3. La dimensión europea

Como hemos visto a lo largo del examen del concepto de despoblación en el contexto interno español, todos los caminos acaban conduciendo a Europa; bien porque la definición de territorios en declive demográfico afecta a la orientación y priorización de gasto de los fondos europeos (y de las ayudas de Estado), bien por el hecho de que a menudo el recurso a decisiones a nivel comunitario supone una vía de escape por elevación de discusiones que de otro modo no son fácilmente gestionables a nivel interno.

3.1. Base jurídica

El objetivo de “Cohesión Territorial” se añadió a los preexistentes de “Cohesión Económica y Social” en el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) en el Tratado de Lisboa de 2009, convirtiéndolo en un objetivo oficial de la UE para todas sus políticas públicas. El artículo 174 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que recoge políticas y objetivos más concretos de los tratados preexistentes, precisa el contenido de dicho objetivo general, pues las políticas de la UE deben “reducir las disparidades territoriales, promover el desarrollo armónico y prestar atención a determinadas áreas, como las que se enfrentan a la transición industrial, las regiones geográficamente desfavorecidas o de baja densidad de población”.

La cohesión territorial es un concepto difícil de definir y se enfrenta a sesgos lingüísticos e institucionales de cada país, así como a interpretaciones activistas del mismo (Faludi, 2014; Jones et al., 2019). El Título XVIII del TFUE se refiere a la Política de “Cohesión Económica, Social y Territorial” de la UE. El artículo 175 del TFUE da base jurídica a todos los “fondos estructurales”, que son la principal fuente de financiación comunitaria para conseguir dicho objetivo.

Por otra parte, y como contrapeso a lo anterior, el artículo 4.2 TUE requiere que la Unión Europea respete las identidades constitucionales de los Estados miembros, incluyendo la autonomía local y regional, y el artículo 5.2 TUE establece que las competencias deben conferirse explícitamente a la Unión Europea. La política de cohesión deberá respetar el principio de subsidiariedad del artículo 5.3 TUE, que establece que, en los ámbitos donde

la Unión Europea no tiene competencia exclusiva, esta actuará solo si sus acciones pueden ser más efectivas que las de los Estados miembros o las autoridades subnacionales en términos de una mejor consecución a nivel comunitario, debido a la dimensión o a los efectos de la acción o política pretendida. Al mismo tiempo, y en una interpretación potencialmente contradictoria de dicho principio, el Preámbulo del TUE exige que las decisiones se tomen lo más cerca posible de los ciudadanos, otro de los principios rectores de la política de cohesión (Pazos-Vidal, 2019).

Este equilibrio se corresponde con el principio de cooperación leal previsto en el artículo 4.3 del TUE, por el que “la Unión y los Estados miembros, con pleno respeto mutuo, se ayudarán mutuamente en el desempeño de las tareas que se derivan de los Tratados”; y, específicamente, con el artículo 4.2.c) del TFUE, que declara que la cohesión territorial es una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros. Así, el artículo 317 del TUE hace explícito el principio de gestión compartida de los fondos estructurales: el Estado miembro preparará e implementará los fondos al nivel territorial apropiado siguiendo su marco institucional, legal y financiero (es decir, respetando los principios de identidad y subsidiariedad del TUE).

Dicho esto, dichos fondos estructurales¹⁸ no son en absoluto los únicos medios financieros y reglamentarios de los que dispone la UE, pues el artículo 3.3 TUE obliga (teóricamente) a todas las políticas de la UE.

Sin embargo, una definición más concreta de lo que es un territorio afectado por declive demográfico, y mucho menos por el “reto demográfico”, no se encuentra en el derecho primario de la Unión, sino en el derecho derivado (reglamentos o decisiones), fundamentalmente las directrices de ayudas de Estado con finalidad regional y los reglamentos de fondos estructurales.

Además, como veremos, existen también una serie de definiciones aplicables a programas concretos —y a menudo poco consistentes entre sí, *vid. Tabla IV*—, y una creciente serie de documentos orientativos (Comunicaciones de la Comisión) y estudios que, si bien son prometedores, no dejan de ser propuestas a futuro.

18. Los fondos estructurales y de inversión europeos (FEIE) se componen *stricto sensu* del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) y el Fondo de Cohesión (FC). Durante el período 2014-2020 formalmente comprendían también el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER), y aunque en un sentido operativo ya no es el caso, el art. 175 TFUE lo incluye dentro de los mismos (Pazos-Vidal, 2024b).

Desde España se tiende a equiparar objetivos de la Unión con “derechos positivos”, y en concreto el artículo 174 TFUE (Fernández *et al.*, 2012). Sin embargo, si bien los objetivos de la Unión en el artículo 3 TUE son valores-meta, y su respeto debe asegurarse en la aplicación de las competencias atribuidas a la Unión, no por ello se pueden equiparar a competencias normativas, pues “el artículo 3 TUE no es un título competencial o base jurídica para motivar por si solo una norma de derecho derivado” (Mangas y Liñán, 2014: 51-52). Ignorar este hecho respecto al artículo 174 TFUE lleva a no pocos equívocos y a posteriores decepciones, cuando “Europa” no responde a las expectativas generadas desde España.

Un ejemplo reciente lo constituyen el dictamen del Comité de las Regiones (2022) —Dictamen Maupertuis¹⁹— sobre política de cohesión, y el artículo 174 TFUE. Se proponía una lectura conjunta y activista del artículo 174 TFUE y el Pilar Europeo de Derechos Sociales, un documento intergubernamental que busca ir más allá de la Agenda de Gotemburgo (Comisión Europea, 2017), y sobre todo la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, documento de valor jurídico a la par de los tratados (art. 6.1 TUE)²⁰. La finalidad era proponer en base a estos tres documentos que cada Estado miembro definiese una carta de servicios básicos disponible en todo el territorio. Sin embargo, el dictamen finalmente acordado (Comité de las Regiones, 2022) por las propias autoridades regionales y locales representadas en el Comité —incluidas todas las comunidades autónomas— distó mucho de aceptar un compromiso tan explícito²¹; un pequeño ejemplo, pero muy significativo, tanto de las potencialidades como de las limitaciones políticas y jurídicas de intentar apoyarse en la legislación y las políticas comunitarias para afrontar el reto demográfico, sobre todo si llevan cambios en el *status quo* de asignaciones de fondos europeos o exigen un mayor rendimiento de cuentas en la provisión de servicios públicos.

19. El autor fue el redactor técnico del mismo.

20. La UE y sus Estados miembros deben cumplir con el art. 3 del cap. 1 y con el art. 20 del cap. 3 del Pilar Europeo de Derechos Sociales, así como con el art. 34, apdo. 3 (ayudas sociales y de vivienda), el art. 35 (asistencia sanitaria) y el art. 36 (acceso a los servicios de interés económico general) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a la hora de garantizar el acceso a un bienestar básico y a un nivel básico de bienestar mediante la prestación de servicios públicos básicos (Garben, 2019).

21. “11. Propone que cada Estado miembro ofrezca servicios públicos básicos, en consonancia con el pilar social europeo y la Carta de los Derechos Fundamentales, en las zonas contempladas en el artículo 174. En particular, deben tenerse también en cuenta las disposiciones del Protocolo sobre los servicios de interés general, como la amplia discrecionalidad de las autoridades nacionales, regionales y locales en la organización de los servicios, la promoción del acceso universal, etc.” (Comité de las Regiones, 2022).

3.2. Definiciones territoriales en derecho comunitario

Más allá de lo que realmente disponen los textos citados, existen dos definiciones con valor jurídico sobre qué es un territorio con problemas demográficos: la normativa de ayudas de Estado con finalidad regional y la nueva definición de territorio en declive demográfico en el Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al FEDER y la zonificación estandarizada a nivel paneuropeo conocida como NUTS.

El Reglamento (CE) 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS), pretende dar una base común para la aplicación de políticas europeas a realidades administrativas y territoriales muy diversas.

Tabla III. Umbrales de población regiones NUTS

NUTS 1	3 millones	7 millones
NUTS 2	800 000	3 millones
NUTS 3	150 000	800 000

Fuente: art. 3.2 Reglamento (CE) 1059/2003.

Es una definición contingente definir territorios para la ejecución de fondos europeos, ayudas de Estado y evaluación de políticas públicas basados en población NUTS 1, 2, 3 y más debajo de los niveles LAU1, LAU2 o LAU3²². En realidad, se trata de un criterio que se aplica de forma dispar. España es de los que ha optado por obviar totalmente el criterio poblacional, asignando el nivel NUTS 2 a las comunidades autónomas y el NUTS 3 a las provincias, independientemente de su población²³. Por el contrario, otros países (Eslovenia o Irlanda son buenos ejemplos) han optado por un enfoque exclusivamente poblacional con el objeto de captar fondos europeos creando territorios artificiales (*gerrymandering*) con poco nivel de renta y separándolos de los prósperos, independientemente de las estructuras administrativas realmente existentes (Pazos-Vidal, 2023a).

En esta clasificación NUTS se basan las ayudas de Estado con finalidad regional que buscan apoyar el desarrollo económico y el

22. LAU1 son habitualmente el municipio, como es en el caso de España, mientras que los niveles LAU2 e incluso LAU3 son niveles inframunicipales, como es el caso de las parroquias civiles (*freguesías*) en Portugal, LAU2.

23. Anexo II del Reglamento (CE) 1059/2003.

empleo identificando áreas con una actividad económica anormalmente baja y graves desventajas²⁴. Las Directrices de 2021 (Comisión Europea, 2021b) establecen las normas (y los límites) según los cuales los Estados miembros asignan fondos públicos a regiones menos ventajosas en virtud del artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE, así como a otras regiones (art. 107, apdo. 3, letra c del TFUE)²⁵. El nivel espacial del citado Reglamento (CE) 1059/2003 por el que se establecen estas intensidades de ayudas permisibles es el NUTS 3 (en el caso español, provincias) y el NUTS 2 (en el caso español, CC. AA.).

Las Directrices más recientes determinan las llamadas zonas “c” predeterminadas (apartado 7.3.1 de las Directrices de 2021, *vid. supra*) como las que se benefician de un tratamiento más generoso en términos de límites de ayuda. Es ahí donde aparece desde hace ya décadas lo que en España se entiende (erróneamente) como definición europea de zona en despoblación. En zonas con poca población, los Estados miembros deberán en principio designar regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km² o NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km², según datos de Eurostat sobre densidad de población para 2018 (punto 169 de las Directrices).

La novedad de las nuevas directrices de 2021 es la nueva designación de territorios en riesgo de despoblación, definidos por el nivel NUTS 3, que hayan sufrido pérdidas de población de más del 10 % durante el período 2009-2018 (punto 188 y anexo IV), y que ha servido para designar como tales por primera vez a Teruel, Cuenca y Soria y, potencialmente, a Zamora (Comisión Europea, 2022a; Pazos-Vidal, 2022).

También se establecen otros criterios además del nivel NUTS en la designación de las llamadas zonas “c” no predeterminadas (punto 175), una compleja suma de umbrales de población resumidos en la Tabla IV.

Estos límites son transaccionales. El famoso criterio de *8 habitantes por km²* (áreas muy escasamente pobladas) en NUTS 2 se debe a la adhesión de los países nórdicos, pues se incluyó como una de las concesiones en sus negociaciones de adhesión, mientras que el de *12,5 habitantes por km²* (áreas poco pobladas a nivel NUTS 3) se debe a las sucesivas Directrices de

24. En virtud del art. 107, apdo. 3, letra a, del TFUE, así como otras regiones con menores desventajas (art. 107, apdo. 3, letra c, del TFUE).

25. “Ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común”.

ayudas de Estado con finalidad regional (Gløersen, 2022; Burillo *et al.*, 2019)²⁶. Es decir, estos umbrales son el resultado de negociaciones para maximizar la captación de rentas de esos países, no siendo límites establecidos mediante un proceso objetivo e imparcial pensado para el conjunto de la Unión.

3.3. La política de cohesión. La definición de despoblación en el Reglamento FEDER

Llegados a este punto, corresponde referirnos, por fin, a la cuestión de la despoblación en los fondos estructurales; en concreto, el Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión, y vigente para el FEDER durante el período de programación 2021-2027. Este ha sido un asunto con gran movilización territorial en España (mucho más que en países en situaciones mucho peores) y presente en el debate público, con profusión de muchas iniciativas a nivel europeo para definir, por primera vez, qué es un territorio en declive demográfico y, por tanto, merecedor de una financiación prioritaria (Molina Ibáñez *et al.*, 2022). Al mismo tiempo, se constata un poco halagüeño balance de las políticas y los fondos europeos respecto al medio rural en España (Collantes, 2021).

Así, dos propuestas clave para influir en el pensamiento de la Comisión para el período 2021-2027 fueron redactadas por españoles: el Dictamen del entonces presidente de Castilla y León Herrera Campo (Comité de las Regiones, 2016) y el Informe de la eurodiputada Iratxe García (Parlamento Europeo, 2017), que si bien se enmarcan en la noción más amplia de reto demográfico, no contienen una definición precisa del mismo, o del concepto más concreto de despoblación. Su inclusión ha sido, como decimos, resultado de un proceso de *lobby* exclusivamente español (Pazos-Vidal, 2022).

Así, el Reglamento de disposiciones comunes (RDC)²⁷ de los fondos estructurales y de inversión europeos (FEIE), en su artículo 11, apartado 1), letra j), dispone para los acuerdos de asociación (que contienen los mecanismos

26. Art. 2 del Protocolo n.º 6 del Acta de Adhesión de Austria, de Finlandia y de Suecia, DOUE C 241 de 29.8.1994.

27. 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.

de gestión y prioridades de gasto de los FEIE en un Estado miembro) la necesidad de que estos tengan, “en su caso, un enfoque integrado para abordar los retos demográficos de las regiones o las necesidades específicas de regiones y zonas”. A su vez, los programas que emanen de dicho acuerdo deberían tener, como reza el artículo 22, apartado 3), letra a), inciso vii), “un enfoque integrado para abordar los retos demográficos, cuando sea pertinente”. La cualificación destacada en cursiva fue una exigencia de los Estados miembros, que no querían una obligatoriedad de este establecida a nivel de la Unión Europea (Pazos-Vidal, 2022).

El Reglamento FEDER va más allá al establecer en su artículo 10 el apoyo a zonas desfavorecidas, por el cual, “de conformidad con el artículo 174 del TFUE, el FEDER se centrará especialmente en afrontar los retos de las zonas desfavorecidas, especialmente las zonas rurales y las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes. Cuando sea apropiado, los Estados miembros establecerán en sus acuerdos de asociación un enfoque integrado para afrontar dificultades demográficas o necesidades especiales de dichas regiones y zonas, de conformidad con el artículo 11, párrafo primero, letra i), del Reglamento (UE) 2021/1060. *Este enfoque integrado puede incluir un compromiso de financiación específica para dicho fin*”.

Sin embargo, la principal novedad es la primera definición con carácter legislativo a nivel comunitario de cuál es un territorio en *declive demográfico*, y no solo baja densidad, como en la definición de ayudas de Estado.

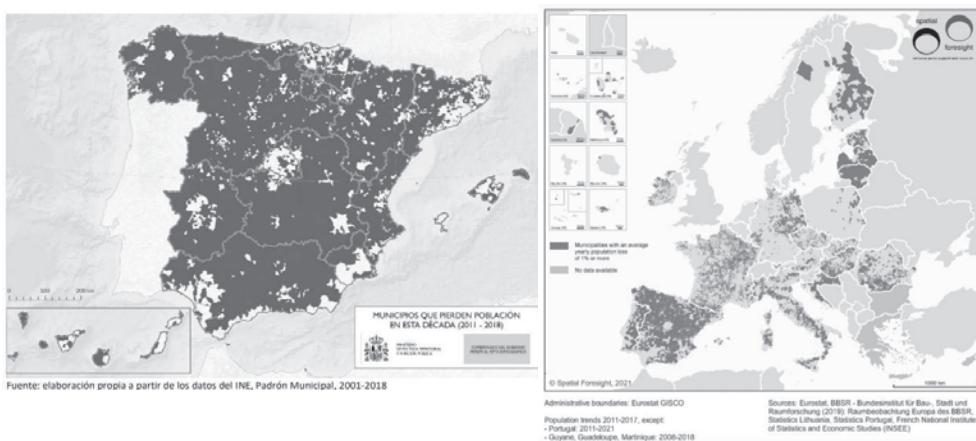
“Además, el FEDER debe prestar especial atención a las dificultades concretas de las zonas de nivel NUTS 3 y de unidades administrativas locales, tal como se indica en el Reglamento (CE) n.o 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (20), que tengan una densidad de población muy baja, conforme a los criterios señalados en el punto 161 de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020, en concreto aquellas con una densidad de población inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, o zonas que hayan sufrido un descenso medio de la población de al menos el 1 % durante el período 2007-2017. Los Estados miembros deben estudiar la posibilidad de desarrollar planes de acción voluntarios concretos a nivel local para dichas zonas con objeto de contrarrestar estas dificultades demográficas” (considerando 45, Reglamento [UE] 2021/1058)²⁸.

Tras no pocas vicisitudes, incluida la no coordinación de las diferentes iniciativas españolas (algunas ya citadas, con campañas paralelas y

28. Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.

definiciones diferentes), esta definición se incluyó en considerando 45, relativo al artículo 10 del Reglamento FEDER. Ahora bien, el precio para conseguir la aceptación por la Comisión —que no había propuesto medida alguna en su propuesta de FEIE— y los Estados miembros —reacios siempre a que desde la UE se definan de antemano territorios y se les asignen fondos— es una definición farragosa y voluntaria. No se habla de tamaño mínimo —nivel NUTS 3 o LAU—, sino de densidad de población y descenso interanual del 1 % durante más de una década. A pesar de la guía preparada por la Comisión, ningún Estado miembro ha hecho uso de ella, ni siquiera los programas autonómicos y plurirregionales España FEDER 2021-2027 (Pazos-Vidal, 2022, 2023b).

Mapa 4. La definición de despoblación del FEDER aplicada a España y a la UE



Fuentes: Gobierno de España (2019a: 6) y Gløersen y Böhme (2022).

No es, sin embargo, en absoluto un debate conceptual cerrado. Se continúa pidiendo una política de cohesión posterior a 2027 que incluya una orientación espacial específica a escala de la Unión Europea y una asignación de fondos para las regiones contempladas en el artículo 174 TFUE (Carbone, 2018; Margaras, 2020; Kah *et al.*, 2020), demandando que otras políticas del presupuesto de la Unión tengan una dimensión territorial, incluido el eventual sucesor del Plan de Recuperación (*Next Generation EU*). En realidad, la cuestión sigue dependiendo de la voluntad de los Estados miembros, pues desde hace ya décadas disponen en la política de cohesión un instrumento financiero para apoyar esos territorios, definidos, eso sí, con un criterio muy dispar entre países (Pazos-Vidal, 2024a).

3.4. Fondos estructurales y Plan de Recuperación en España

Si pasamos a ver someramente cómo se define la cuestión de la despoblación en los programas de los fondos europeos en España a partir del marco normativo descrito anteriormente, hay que empezar por el Acuerdo de Asociación (AA, Gobierno de España, 2022b).

Elaborado por cada uno de los Estados miembros, recoge el planteamiento básico y las prioridades de inversión de los fondos estructurales: FEDER, del Fondo Social Europeo Plus (FSE+), del Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA), y del Fondo de Transición Justa (FTJ), atendiendo a lo dispuesto en el Reglamento de Disposiciones Comunes (RDC, Reglamento (UE) 2021/1060).

Suponen un total de 36 682 millones de euros para España, de los que 23 397 corresponden al FEDER, 11 296 al FSE+, 869 al FTJ, y 1120 al FEMPA (fondo pesquero, formalmente parte de los FEIE) (Gobierno de España, 2022b:181).

El Programa Plurirregional España FEDER 2021-2027, comúnmente conocido como POPE, aprobado por la Comisión el 13 de diciembre de 2022 (Decisión de la Comisión C [2022]9632, de 13 de diciembre), concentra la mitad de la inversión de FEDER en este período, quedando el resto en manos de los programas de las propias comunidades autónomas. A diferencia de los programas autonómicos, se observa una mayor y más sistemática referencia al problema de la despoblación, si bien en absoluto esta es la prioridad en términos de inversión.

Siguiendo la línea marcada por las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (Gobierno de España, 2019a), el POPE habla de priorizar el desarrollo de las zonas urbanas y rurales, buscando un enfoque supramunicipal; presenta una serie de desequilibrios que resulta importante abordar, *incluidos* los desequilibrios por sobre población y falta de servicios básicos, suelo o movilidad (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022: 40).

En su definición de zonas rurales que serían objeto de enfoque específico contra la despoblación, el POPE va más allá de la legislación estatal y autonómica ya citada, al proponer áreas funcionales rurales formadas por municipios de menos de 10 000 habitantes de carácter rural (*ibid.*, 169), mientras que define las áreas funcionales urbanas constituidas por un área de un mínimo de 20 000 habitantes y una cabecera de, al menos, 10 000 (*ibid.*, 160). Se define también a efectos de fondos FEDER una jerarquía urbana: grandes ciudades, de más de 75 000 habitantes; ciudades intermedias, de

entre 20 000 y 75 000 habitantes, y las áreas funcionales urbanas y rurales. Esto tiene consecuencias no solo para la despoblación, sino también para las acciones conexas de desarrollo urbano sostenible financiadas por el FEDER (art. 11 del FEDER), conocido en España como EDUSI. Dado que estas definiciones están ligadas a financiación concreta, conviene no perderlas de vista a futuro.

Al contrario de las definiciones del POPE, los programas 2021-2027 de las comunidades autónomas, responsables de la mitad del gasto del FEDER, contienen muy pocas referencias a sus políticas por la despoblación (Pazos-Vidal, 2023b), dándose la paradoja de que los tratamientos más específicos en esta cuestión se dan —con la excepción de Castilla-La Mancha— en territorios con bajos niveles de descenso poblacional o rentas relativamente elevadas, pero que anteriormente habían hecho un trabajo previo de definición del problema (Navarra o Valencia, por ejemplo). Si bien esta indefinición en muchos programas se debe también a aspectos operativos (las consejerías de Hacienda están afrontando simultáneamente el cierre de los programas 2014-2024, el gasto del Plan de Recuperación y el lanzamiento de los programas 2021-2027), es preocupante dado el carácter jurídico-político y de planificación financiera plurianual que tienen los programas FEDER, formalmente adoptados por la Comisión Europea a finales de 2022. Por ello, existe una alta probabilidad de que, ante la vaguedad de muchos programas, la definición de territorios prioritarios contenida en el POPE²⁹ sea replicada en las futuras convocatorias autonómicas de sus programas FEDER.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) se financia con el *Next Generation EU* (750 000 millones) acordado al calor de la crisis del COVID-19. El PRTR debe programar, hasta finales de 2023, 67 000 millones en subvenciones (Gobierno de España, 2022a: 145). Finalmente, el Gobierno ha decidido solicitar otros 83 000 millones en créditos que se le habían asignado, por lo que el tamaño de estos fondos, de 163 000 millones de euros (2021-2026), es muy superior al de los fondos estructurales tradicionales: 36 700 millones para 2021-2027 —sin contar la cofinanciación nacional ni los fondos de la PAC— (Gobierno de España, 2023).

En lo relativo a la despoblación se han observado varios problemas en el enfoque elegido, pues dada la urgencia de lanzar las diferentes iniciativas del PRTR lo antes posible, el apoyo a la despoblación se desarrolló mediante concurrencia competitiva centrada en ayuntamientos con poca capacidad

29. El POPE prioriza proyectos piloto en Andalucía, Castilla-La Mancha, Ceuta, Extremadura y Melilla, y en Castilla y León, región en transición con problemas graves de despoblación (*ibid.*: 172).

administrativa y sin involucrar a las diputaciones (excepto para planes antifraude) o los Gobiernos autonómicos (Pazos-Vidal, 2021b).

Así, el Plan de Recuperación (Gobierno de España, 2022a), en su palanca I: “Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura”, destina 14 000 millones en total (no solo para despoblación), un 20,7 % de las subvenciones del PRTR previstas, teniendo como componentes: 1) plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos; 2) plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana; 3) transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero. Su foco son los municipios de menos de 5000 habitantes³⁰, en áreas como la rehabilitación urbana, la mejora de la eficiencia energética, o el apoyo al saneamiento y la depuración del agua.

Es decir, no se aborda la despoblación —o el reto demográfico, para incluir la saturación de servicios debido a la población flotante— como un proceso, sino que simplemente se establece un umbral convencional de población que beneficia tanto a ayuntamientos con problemas de descenso demográfico como a aquellos que tienen una población más estable, y sin tener en cuenta las dinámicas supramunicipales, como son las áreas funcionales o el rol de las diputaciones³¹.

3.5. Propuestas demográficas de la Unión Europea. Áreas funcionales y el tamaño de los municipios

La mitad de la población europea vivirá en regiones en declive demográfico en 2040; así lo estudia con gran detalle el 8.º Informe de Cohesión Territorial de la Unión Europea (Comisión Europea, 2022a) que la Comisión debe publicar trianualmente en base al artículo 175 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), constituyendo, pues, la fuente oficial sobre el estado de las desigualdades territoriales en la Unión, y que a menudo anticipa futuras propuestas legislativas y de priorización de sus fondos.

Por supuesto, el *cambio demográfico*, que es reflejo a nivel europeo de lo que se entiende como *reto demográfico* en España, tiene varios antecedentes (Comisión Europea, 2006, 2008), y su muestra más reciente

30. Convocatoria de manifestaciones de interés para identificar proyectos tractores para afrontar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación en municipios de menos de 5000 habitantes. Del 24/11 al 23/12/2020.

31. Hay que matizar, sin embargo, que convocatorias posteriores tienen un enfoque un poco más sofisticado, al involucrar a las diputaciones y considerar las agrupaciones de municipios, en línea con lo diseñado en 2022 para el POPE del FEDER.

es la Comunicación de octubre de 2023 (Comisión Europea, 2023a). Este término permite englobar no solo el declive demográfico, sino también el envejecimiento, las carencias de puestos de trabajo, así como las deseconomías de escala, resultado de la metropolización y urbanización creciente.

Las iniciativas de la Comisión Europea se han acelerado desde la asunción de funciones, en diciembre de 2019, de la Comisión Von der Leyen, cuando la demografía pasó de ser un tema sectorial, atribuido a la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) y a la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI), a una preocupación de toda la Comisión (Von der Leyen, 2019). Por primera vez se estableció una Vicepresidencia para la Democracia y la Demografía, cuyo liderazgo recayó en la exalcaldesa de Dubrovnik, Dubravka Šuica, responsable del informe sobre el “Impacto del cambio demográfico en Europa” (Comisión Europea, 2020, 2023b; Consejo de la Unión Europea, 2020).

Una parte fundamental de estas iniciativas se contienen de forma programática en la “Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE” (Comisión Europea, 2021c), con la vista puesta en 2040. Este paquete de medidas incluye su Pacto Rural (European Network for Rural Development, 2022), a la vez que el Observatorio Rural y los sucesivos informes demográficos preparados por la Comisión, así como la iniciativa: *El aprovechamiento del talento en las regiones de Europa* (Comisión Europea, 2023c), respuesta a las demandas contra la fuga de cerebros (*brain drain*) planteadas por los Estados miembros del este de la Unión Europea, con cifras de declive demográfico muy superiores a las españolas. Estos requirieron (Comité de las Regiones, 2020a, 2020b; Parlamento Europeo, 2021, 2023; Cavallini *et al.*, 2018) y obtuvieron de la Comisión una comunicación sobre cómo mitigar los retos asociados al declive de la población (Comisión Europea, 2022c).

Las razones de esta prioridad, más allá de reivindicaciones concretas desde varios Estados miembros, radican en la preocupación a escala comunitaria por el envejecimiento y la pérdida de competitividad debidos al poco dinamismo demográfico de la Unión Europea, pero también por el desafío de los “lugares que no importan”, en la terminología de Rodríguez-Pose, recogida, entre otros, en Dijkstra *et al.* (2018), estableciendo un vínculo entre desafección democrática y declive demográfico. Así, las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2023 —el hecho en sí de que sean los jefes de Estado y de Gobierno de los 27 Estados miembros quienes se pronuncien sobre este tema indica su relevancia actual— pidieron una “caja de herramientas” (*toolbox*) “para afrontar los desafíos demográficos

y notablemente su impacto en la competitividad de Europa" (Comisión Europea, 2023a).

La Comisión señala que el envejecimiento y declive poblacional perjudica la competitividad de la UE, incrementando las disparidades territoriales dentro de los Estados miembros, sus regiones y la brecha urbano-rural. Los territorios más afectados, 82 regiones en 16 Estados miembros (que representan casi el 30 % de la población de la UE), se enfrentan a una trampa de desarrollo de talento "*Talent Development Trap*" (remedio del concepto de *middle income trap* de los estudios sobre economía de los países en desarrollo) —siendo 46 regiones (NUTS 2) las más afectadas—, siendo incapaces de afrontar la escasez de habilidades y fuerza laboral para la competitividad de sus economías regionales (Comisión Europea, 2023b).

De hecho, el reciente —enero de 2023— informe de la Comisión sobre desafío demográfico (Comisión Europea, 2023b) avanza una nueva definición de territorio en riesgo demográfico: se considera que una región está despoblada cuando el promedio de la tasa de cambio poblacional anual durante los últimos cinco años no es superior a - 7,5 por cada 1000 habitantes (Comisión Europea, 2023b: 8)³².

Esta nueva definición se indica como una simple nota a pie en un documento de trabajo adjunto, sin explicación adicional alguna. Algo sorprendente dado lo delicado de establecer definiciones concretas de carácter vinculante en el ordenamiento comunitario. Sin embargo, a diferencia de la definición del FEDER surgida desde el activismo territorial —y resistida por la Comisión y los Estados miembros—, esta definición surge de la propia Comisión, por lo que existe una alta probabilidad de que pase de las comunicaciones y los estudios previos bien al Reglamento Eurostat o de Ayudas de Estado, e incluso puede que a los reglamentos de fondos estructurales post 2027, que se publicarán en la primavera de 2025.

Además del marco jurídico existente sobre despoblación, entre las propuestas ya sobre la mesa sobre reto demográfico o fuga de cerebros existe también un trabajo técnico —Comisión Europea y expertos externos— e intergubernamental que informará los futuros marcos políticos y legislativos de la Unión Europea. A este proceso se le denomina acervo territorial europeo. Su desarrollo intergubernamental más reciente es la Agenda Territorial

32. Se añade una definición adicional en Comisión Europea (2023c) para definir 36 regiones que corren el riesgo de caer en una trampa de desarrollo de talentos en el futuro, porque se ven fuertemente afectadas por la salida de su población de entre 15 y 39 años (una reducción de más de - 2 por mil al año frente al 5,3 por mil de media en la UE).

Europea 2030 (Presidencia Alemana del Consejo de la Unión Europea, 2020), definiendo conceptos como qué es una zona rural o urbana, o cuáles son las áreas funcionales, como paso previo a la definición de políticas europeas.

Este concepto de áreas funcionales busca sobreponer el enfoque por ayuntamientos y sobreponer la lógica políticamente sensible de las fusiones municipales³³. De hecho, en contra de lo que parte de la doctrina sostiene en España sobre fusiones municipales (por ejemplo, Ortega Gutiérrez, 2023), llegando a sostenerse que “Europa” exige un tamaño mínimo de ayuntamiento —que incluso se ha llegado a apuntar como 10 400 habitantes—, en realidad no se promueve la fusión, sino la colaboración entre municipios (Pazos-Vidal, 2023a).

Un paso fundamental ha sido sobreponer la clasificación NUTS de Eurostat. El primer paso fue la definición de lo que es un área funcional urbana, a efectos de análisis vía la clasificación DEGURBA (Comisión Europea *et al.*, 2020), que mide el grado de urbanización de la Unión Europea; pero a efectos normativos llevó a la clasificación rural-urbana (TERCET), que complementa la clasificación NUTS de Eurostat³⁴. Contra todo pronóstico, esta clasificación no se ha aplicado en la asignación espacial de fondos comunitarios 2021-2027, usándose solo a efectos analíticos en varios informes oficiales de la Comisión, también a nivel de la OCDE e incluso Naciones Unidas³⁵.

La clasificación DEGURBA se basa en el criterio de establecer una malla del territorio en celdas de 1 km². Aquella que tenga una densidad por km² (celda) de 1500 personas y un mínimo de 50 000 habitantes se considera una zona urbana, con una aglomeración definida por un mínimo del 15 % de la población desplazándose al centro urbano principal. Se considera como gran zona urbana (*Large Urban Zone*, LUZ) cuando supera los 250 000 habitantes (Comisión Europea, 2012), clasificando las zonas NUTS 3 (provincias) según su grado de urbanización³⁶. Buscando una mayor granularidad, otra clasificación

33. Concepto en sí no tan novedoso en España, pues las llamadas “áreas de atracción comercial” se encuentran definidas en el Atlas Nacional de España del Instituto Nacional de Estadística desde —al menos— 1965, y en sucesivas ediciones del Anuario Comercial de España desde 1963.

34. Reglamento (UE) 2017/2391 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1059/2003 en lo que respecta a las tipologías territoriales (TERCET). Así, el Reglamento TERCET define en su artículo 4ter.3.b que las LAU se pueden clasificar, entre otras (“zonas urbanas”, zonas de densidades intermedias), como “áreas rurales” o “áreas escasamente pobladas”, y en el artículo 4ter.4.a, que el nivel NUTS 3 se puede clasificar como “regiones predominantemente rurales”, “predominantemente urbanas o intermedias”.

35. De hecho, la propia Comisión está financiando estudios ulteriores para establecer una definición más robusta a nivel paneuropeo de lo que constituye una zona rural, urbana o rural-urbana, a partir de las tipologías ya existentes (Stjernberg *et al.*, 2023).

36. Regiones predominantemente urbanas/regiones urbanas: la población rural es menos del 20 % de la población total. Regiones intermedias: la población rural está entre el 20 % y el

para tener en cuenta es la de *Small Urban Area* (SUA) o pequeña área urbana (Comisión Europea *et al.*, 2020; Dijkstra *et al.*, 2020).

Es, en todo caso, un criterio general. Por ejemplo, España adopta un enfoque más matizado que combina características morfológicas y funcionales (*vid. Tabla IV*) (Fioretti *et al.*, 2023). Un enfoque similar fue adoptado en el POPE 2021-2027.

Tabla IV. Umbrales mínimos de unidades locales en programas y legislación de la UE

LAU	3305 habitantes (Media UE28 2016 LAU 2)
Urban Audit	50 000 habitantes (LAU)
CLLD / LEADER - Grupos de Desarrollo Local	10 000 y 150 000 habitantes
EU Mission Cities / Iniciativa Urbana Europea	50 000 habitantes - excepcionalmente 10 000
EDUSI - Desarrollo Urbano Sostenible	20 000 habitantes
NGEU (MRR, España)	5000 habitantes
FEDER (POPE, España)	10 000 habitantes - 20 000 habitantes
Ayudas de Estado - Zonas con poca población	NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km ² - NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km ² NUTS 3 con 10 % descenso población 2009-2018
Ayudas de Estado - Zonas "c" no predeterminadas	<ul style="list-style-type: none"> ■ NUTS 2 o NUTS 3 de 100 000 habitantes (más si son las llamadas zonas contiguas), ■ NUTS 3 de menos de 100 000 habitantes en función de PIB y desempleo, ■ Islas o zonas montañosas 5000 habitantes ■ Zonas contiguas de al menos 50 000 habs.
Small Urban Areas (SUA)	5000 - 50 000 habitantes - 300 habs./km ² .
Functional Urban Area	1500 habs./km ² con mínimo 50 000 habitantes. Más de 250 000 habitantes
De las cuales: Larger Urban Zone (LUZ)	
Functional Rural Areas (Áreas Rurales Funcionales)	Mínimo 25 000 habitantes y máximo 60 minutos acceso servicios básicos
Densidad de población urbana mínima (DEGURBA - TERCET - EUROSTAT)	300 habitantes km ²
Capacidad de gestión de fondos (BEI)	50 millones de euros

Fuente: reelaboración de Pazos-Vidal (2023a).

50 % de la población total. Regiones predominantemente rurales/regiones rurales: la población rural es el 50 % o más de la población total.

Por ello, tras la definición de áreas funcionales urbanas³⁷ a nivel de la Unión Europea (DECURBA y Reglamento TERCET), se está actualmente trabajando en la definición de áreas funcionales rurales (Dijkstra y Jacobs-Crisioni, 2023: 6), que se establecen no solo por criterios de densidad y movilidad, medida con desplazamientos por carretera registrados en los sistemas de navegación para vehículos —a diferencia del método usado por el INE, utilizando datos de telefonía móvil en 2019, *vid supra*—, o en 2023 el consumo eléctrico de los hogares (Instituto Nacional de Estadística, 2023).

Mapa 5. Áreas funcionales rurales



Fuente: Joint Research Centre. <https://urban.jrc.ec.europa.eu/static/fra/>.

Sin embargo, este es un trabajo que está aún en una fase bastante inicial (Pertoldi *et al.*, 2022; Mantino *et al.*, 2023; ESPON, 2019, 2020), con vistas a eventualmente incluir en el Reglamento NUTS ya citado, y más hipotéticamente aún, en los nuevos reglamentos de fondos estructurales 2027-2034

4. Conclusión

Finaliza aquí un recorrido que ha pretendido resumir el estado de las principales aportaciones a los conceptos de despoblación y reto demográfico en España y la Unión Europea.

37. Se busca ir más allá de lo establecido (OCDE, 2020), con una definición más amplia que la de simple “cuenca de empleo” o “zona de atracción laboral” (Eurostat, 2020).

En contraste con una obra puramente académica, y dado que buena parte del lector potencial consiste en gestores y decisores del ámbito local, se han privilegiado los marcos normativos actualmente existentes en el ordenamiento y aquellas propuestas de instituciones, organismos u otros actores que gozan de mayor potencial para trasladarlas eventualmente al ámbito de las políticas públicas y la legislación. A pesar de que buena parte de los conceptos que usamos respecto a la despoblación o el reto demográfico son tomados del ámbito comunitario, hemos preferido estructurar este capítulo yendo de lo concreto a lo más general, empezando, pues, por las normas ya en vigor en España, y acabando por las propuestas más a futuro del ámbito europeo.

Llegados a este punto podemos apuntar una serie de conclusiones. La primera es la enorme diversidad de definiciones para cada uno de los conceptos que hemos examinado, fundamentalmente el de despoblación y el de reto demográfico. Se constata una enorme confusión respecto a los conceptos usados, empleados a menudo de forma indistinta. En parte esto es lógico, pues esta discusión no es afortunadamente una discusión académica, sino que es fruto de un vivo debate a nivel social.

El caso más notable es la frecuente confusión del término despoblación con el de despoblamiento, implicando que una baja población es equivalente al declive demográfico. Incluso aquellas definiciones más precisas de declive demográfico emplean una enorme variedad de factores y de series temporales. En no pocas ocasiones asoma la clara intencionalidad de la inclusión de uno u otro criterio para la captación de rentas para un determinado territorio. En todo caso, toda definición, y más en un contexto multinivel y multifactorial, es el resultado de un compromiso transaccional.

A pesar de dicha diversidad, es notable la persistencia del ayuntamiento como unidad de análisis básica en la mayoría de las definiciones de despoblación o reto demográfico. En parte es lógico, porque los municipios existen, son tangibles en el territorio, y, algo más importante, existe una profusión de datos de calidad a nivel municipal que permiten tanto formular definiciones como estudiar los efectos a lo largo del tiempo.

Sin embargo, tanto en España como sobre todo a nivel comunitario se está avanzando hacia definiciones de áreas funcionales que superen la lógica municipal y la falsa dicotomía rural-urbano. Esto es necesario para entender y actuar sobre las dinámicas y necesidades de la población residente o flotante. El excesivo foco en el nivel municipal lleva a análisis que poco tienen que ver con la realidad en el terreno. A menudo este enfoque resulta

en expectativas irrealistas —acceso a servicios en todos los municipios— o a conclusiones fatalistas, al ignorar la movilidad urbano-rural.

Por último, cabe destacar que, en un contexto como el español, tan falto de consensos transversales, el de la despoblación sí lo es. Dicho esto, al decisor político y al gestor de políticas públicas les corresponde separar lo que es a menudo una discusión cargada de emocionalidad, para definir lo que es la despoblación, o el concepto más amplio de reto demográfico, como un problema estructural con fuerzas económicas, medioambientales e incluso culturales que exceden las capacidades de cualquier poder público. Conviene, pues, depurar cuáles son aquellas acciones en las que los poderes públicos sí pueden actuar. En este aspecto existe un gran consenso sobre lo que se puede definir como políticas públicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos vivan donde vivan, y que se resumen en una moción firmada por todos los partidos en el Senado en 2021, ya citada:

- una Agenda Común para el Reto Demográfico consensuada entre todos los niveles de gobierno;
- políticas específicas para los territorios con graves riesgos demográficos (despoblación o sobre población);
- estándares comunes de acceso a infraestructuras y servicios básicos;
- provisión de servicios públicos y privados en las áreas más remotas o menos pobladas, con especial atención a aquellos sectores sometidos a regulación pública del Estado, como son el bancario o las telecomunicaciones;
- promover y apoyar la deslocalización de infraestructuras y servicios de las Administraciones públicas hacia áreas rurales y zonas en declive demográfico;
- alcanzar la conectividad universal de 100 Mbps en todo el territorio;
- diseñar programas de investigación y garantía de acceso a los alimentos en los territorios rurales catalogados como desiertos alimentarios, con criterios de salud pública y mejora de las condiciones de vida y convivencia.

Por tanto, si bien ya existe un gran consenso sobre el qué, falta el cómo. Esto implica acordar umbrales concretos para los factores antes citados (por ejemplo, distancia mínima a un determinado servicio básico aplicable en todo el territorio), así como la financiación que debe destinarse para su cumplimiento, con lo que no solo luego se puede evaluar su cumplimiento, sino también el necesario rendimiento de cuentas. Gobernar es escoger.

5. Bibliografía

- Adshead, M. (1996). Beyond clientelism: Agricultural networks in Ireland and the EU. *West European Politics*, 19 (3), 583-608. Disponible en <https://doi.org/10.1080/01402389608425152>.
- Alloza, M., González-Díez, V., Moral-Benito, E. y Tello-Casas, P. (2021). *El acceso a servicios en la España rural. Documentos Opcionales*, 2122.
- ÁlvarezGonzález, E.M. (2023). *Régimen jurídico de la despoblación en España. Reforma territorial, transformación digital y valorización del patrimonio natural y cultural*. Pamplona: Aranzadi.
- Andrés Cabello, S. (2021). *La España en la que nunca pasa nada. Periferias, territorios intermedios y ciudades medias y pequeñas*. Madrid: Akal.
- Andrino, B., Grasso, D. y Llaneras, K. (2019). ¿A cuánto está tu pueblo de un hospital o una escuela? Un mapa del contraste entre campo y ciudad. *El País*, 27-10-2019. Disponible en https://elpais.com/politica/2019/10/25/actualidad/1572027354_718725.html.
- Banco de España. (2020). *La distribución espacial de la población en España y sus implicaciones económicas*. Disponible en https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/20/Fich/InfAnual_2020-Cap4.pdf.
- Bandrés, E. y Azón, V. (2021). *La despoblación de la España interior*. Madrid: Funcas. Disponible en <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2021/02/La-despoblacion-de-la-Espa%C3%B1a-interior.pdf>.
- Burillo Cuadrado, M.ª P., Rubio Terrado, P. y Burillo Mozota, F. (2019). Estrategias frente a la despoblación de la Serranía Celtibérica en el marco de la política de cohesión europea 2021-2027. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19 (1), 83-97. Disponible en <https://doi.org/10.7201/earn.2019.01.05>.
- Burillo Mozota, F. (2020). Un trato justo para la España despoblada. *Argumentos Socialistas*, 37, 47-52. Disponible en https://www.Celtibérica.es/Instituto_SC/argumentosocialistas.html.
- Carbone, G. (2018). *Expert analysis on geographical specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas Cohesion Policy 2014-2020. Final Report*. Bruselas: Comisión Europea.
- Cavallini, S., Soldi, R., Di Matteo, L., Alina Utma, M. y Errico, B. (2018). *Addressing brain drain: The local and regional dimension*. Bruselas: Committee of the Regions.
- Čipin, I., Klüsener, S., Recaño, J. y Ulceluse, M. (2020). A Long-Term Vision for the Development of Rural Areas in Europe. *Population and Policy*, 27.
- Collantes, F. (2021). El convidado de piedra: un balance histórico de las políticas europeas ante la cuestión rural. *Presupuesto y Gasto Público*, 102, 111-130.

- Comisión Europea. (2006). Comunicación de la Comisión. *El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad*. Bruselas, 12.10.2006. COM(2006) 571 final.
- (2008). *Regions 2020 - An Assessment of Future Challenges for EU Regions*. SEC(2008).
 - (2012). *Defining Urban Areas. Three levels of urban areas based on population distribution and commuting*. Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4313761/4311719/Metro_reg_Defining_urban_areas.
 - (2017). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales*. COM/2017/0250 final.
 - (2021a). *Better Regulation Guidelines*. Brussels, 3.11.2021. SWD(2021) 305 final.
 - (2021b). Comunicación de la Comisión. *Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional* (2021/C 153/01).
 - (2021c). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *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*. Bruselas, 30.6.2021. COM(2021) 345 final.
 - (2022a). Ayuda estatal SA.100859 (2021/N) – España. *Mapa de ayudas regionales para España (1 de enero de 2022 – 31 de diciembre de 2027)*. Bruselas, 17.3.2022. C(2022) 1524 final.
 - (2022b). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al octavo informe sobre la cohesión: la cohesión en Europa en el horizonte de 2050*. COM(2022) 34 final.
 - (2022c). *Fuga de cerebros: mitigar los retos asociados al declive de la población* (Comunicación). Ref. Ares(2022)2289947 – 2022b.
 - (2023a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Cambio demográfico en Europa: conjunto de instrumentos de actuación*. Bruselas, 11.10.2023. COM(2023) 577 final.
 - (2023b). *The impact of demographic change – in a changing environment*. Bruselas, 17.1.2023. SWD(2023) 21 final.
 - (2023c). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *El aprovechamiento del talento en las regiones de Europa*. Estrasburgo, 17.1.2023. COM(2023) 32 final.

- (2023d). Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Harnessing talent in Europe's regions*. Strasbourg, 17.1.2023. COM(2023) 32 final. Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/communication/harnessing-talents/harnessin-talents-regions_annex_en.pdf.

Comisión Europea, FAO, UN-Habitat, OECD y World Bank. (2020). *Applying the Degree of Urbanisation: A methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons*. November 2020 edition.

Comité de las Regiones. (2016). *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — La respuesta de la UE al reto demográfico* (OJ C 17, 18.1.2017, p. 40-45).

- (2018). *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones—Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo de Cohesión* (COR 2018/03594, OJ C 86, 7.3.2019, p. 115–136).
- (2020a). *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — La fuga de cerebros en la UE: abordar el reto en todas las esferas* (CDR 4645/2019).
- (2020b). *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – Cambio demográfico: propuestas para cuantificar y afrontar los efectos negativos en las regiones de la UE* (COR 2019/04647, OJ C 440, 18.12.2020, p. 33–41).
- (2022). *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Refuerzo del apoyo de la política de cohesión a las regiones con desventajas geográficas y demográficas (artículo 174 del TFUE)* (COR 2022/02959, OJ C 79, 2.3.2023, p. 36–43).
- (2023). *Resolución del Comité Europeo de las Regiones sobre el aprovechamiento del talento en las regiones de Europa* (2023/C 188/01).

Consejo de Cuentas de Castilla y León. (2020). *Fiscalización de la aplicación de las medidas aprobadas por las Cortes de Castilla y León en materia de despoblación en las entidades locales de Castilla y León*. Disponible en https://www.consejodecuentas.es/es/informes/informes/fiscalizacion-aplicacion-medidas-aprobadas-cortes-castilla-ficheros/76416-CE_106_2020%20INFORME%20FISCALIZACI%C3%93N%20MEDIDAS%20DESPOBLACI%C3%93N.pdf.

Consejo de la Unión Europea. (2020). *Council conclusions on “Demographic Challenges – the Way Ahead”, approved by written procedure on 8 June 2020*. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/44352/st08668-en20.pdf>.

Consejo Económico y Social. (2021). *Informe 02-2021. Un medio rural vivo y sostenible*. Disponible en <https://www.ces.es/informes>.

- De Nuccio, A. (2021). Políticas de impulso demográfico en la Comunidad Autónoma de Galicia: la Ley 5/2021, de 2 de febrero. *Revista Galega de Administración Pública*, 62, 203-213.
- Defensor de Pueblo. (2019). *La situación demográfica en España. Efectos y consecuencias. Estudio. Separata del volumen II del Informe anual 2018*. Disponible en https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/09/Separata_situacion_demografica.pdf.
- Del Molino, S. (2016). *La España vacía: viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.
- (2021). *Contra la España vacía*. Madrid: Alfaaguara.
- Díaz-Lanchas, J., Lorás, D., Martínez, A. y Roldán T. (2022). Despoblación y políticas de lugar. Un análisis con datos de la brecha demográfica, económica, y de actitudes en los últimos 25 años en España. *EsadeEcPol Brief*, 23-2-2022. Disponible en https://www.esade.edu/ecpol/wp-content/uploads/2022/02/AAFF_ESP_EsadeEcPol_Brief23_FinalDespoblacion_DEF4.pdf.
- Dijkstra, L. y Jacobs-Crisioni, C. (2023). Developing a definition of Functional Rural Areas in the EU. *JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis*, 11/2023. JRC135599.
- Dijkstra, L. y Poelman, H. (2014). A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation. *Working Papers*, WP 01/2014. DG REGIO. Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2014/a-harmonised-definition-of-cities-and-rural-areas-the-new-degree-of-urbanisation.
- Dijkstra, L., Poelman, H. y Rodríguez-Pose, A. (2018). The geography of EU discontent. *Working Papers. European Commission*, WP 12/2018. Disponible en <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1654603>.
- Dijkstra, L., Florczyk, A. J., Freire, S., Kemper, T., Melchiorri, M., Pesaresi, M. y Schiavina, M. (2020). Applying the degree of urbanisation to the globe: A new harmonised definition reveals a different picture of global urbanisation. *Journal of Urban Economics*. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103312>.
- España Vaciada. (2021). *Modelo de Desarrollo de la España Vaciada*. Disponible en <https://xn--revueltaespaavaciada-f7b.org/3d-flip-book/modelo-de-desarrollo/#modelo-de-desarrollo/1/>.
- ESPON. (2019). *ESPON BRIDGES. Balanced Regional Development in areas with Geographic Specificities*. Final Report. Luxemburgo: ESPON.
- (2020). *European Shrinking Rural Areas Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance (ESCAPE)*. Luxemburgo: ESPON.
- European Network for Rural Development. (2022). *A Framework of Rural Proofing Actions*. Disponible en <https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/>

- files/enrd_publications/enrd_report_tg_rp_a_framework_of_rural_proofing_actions.pdf.
- Eurostat. (2020). *European harmonised Labour Market Areas — Methodology on functional geographies with potential*. Working paper. Luxembourg: Eurostat. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-working-papers/-/ks-tc-20-002>.
- Faludi, A. (2014). Europeanization or Europeanization of spatial planning? *Planning Theory and Practice*, 15 (2), 155-169.
- FEMP. (2017a). *Población y despoblación en España 2016. El 50% de los municipios españoles, en riesgo de extinción*. Disponible en http://femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe_despoblacion.pdf.
- (2017b). *Documento de Acción. Comisión de Despoblación. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*. Disponible en <http://femp.femp.es/files/566-2153-archivo/DOCUMENTO%20DE%20ACCI%C3%93N%20Comision%20de%20Despoblacion%209-05-17.pdf>.
- Fernández Tomás, A., Sánchez Legido, A. y Ortega Terol, J. M. (2012). *Cuenca, Soria y Teruel y su encaje en un área meridional escasamente poblada*. Confederación de Empresarios de Cuenca (CEO-ECEPYME-Cuenca), Confederación de Empresarios de Teruel (CEO-ECEPYME-Teruel), Federación de Organizaciones Empresariales Sorianas (FOES).
- Fioretti, C., Saraceno, P., Perpiña Castillo, C. y Testori, G. (2023). *Policy Atlas of Sustainable Urban Development for Small Urban Areas*. EUR 31440 EN. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Galletero-Campos, B. y Saiz Echezarreta, V. (2022). Despoblación y comunicación: propuestas para abordar un objeto de estudio emergente. *Doxa Comunicación*, 35, 39-57. Disponible en <https://doi.org/10.31921/doxacom.n35a1507>.
- Garben, S. (2019). The European pillar of social rights: An assessment of its meaning and significance. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 21, 101-127.
- Gløersen, E. (2022). *Research for REGI Committee – Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies. Brussels: European Parliament.
- Gløersen, E. y Böhme, K. (2022). Prepared for population decline? *Spatial Foresight*, January. Disponible en <https://steadyhq.com/en/spatialforesight/posts/50e0afaa-e9d6-4595-bb87-9ad31e530359>.
- Gobierno de Castilla-La Mancha. (2021). *Informe sobre el borrador de Anteproyecto de Ley de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha*. Disponible en https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20210217/ia-009-2021_anteproyecto_ley_medidas_frente_despoblacion_rural_8_3.pdf.

- Gobierno de España. (2019a). *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Directrices Generales*. Disponible en http://www.mptfp.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf.
- (2019b). *Diagnóstico Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Eje Despoblación*. Disponible en https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Indicadores_cartografia/Diagnostico_Despoblacion.pdf.pdf.
 - (2020). *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras*. Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf>.
 - (2021a). *Plan de Recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico*. Disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico.html>.
 - (2021b). *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf.
 - (2022a). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Disponible en https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/Documents/Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf.
 - (2022b). *Acuerdo de Asociación de España 2021-2027*. Disponible en https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Documents/20221118_Acordo_Asociacion_aprobado.pdf.
 - (2023). La Comisión Europea aprueba la Adenda al Plan de Recuperación, que movilizará la totalidad de recursos asignados a España de los fondos Next Generation EU. *Nota de Prensa*, 2-10-2023. Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/asuntos-economicos/Paginas/2023/021023-aprobacion-adenda-plan-de-recuperacion.aspx>.
- Gobierno del Principado de Asturias. (2022). *Proyecto de ley del Principado de Asturias de reto Demográfico*.
- Gómez Giménez, J. M. (2022). Los territorios de la despoblación en la Península Ibérica. En C. Navarro Gómez, Á. R. Ruiz Pulpón, F. Velasco Caballero y J. Castillo Abella (eds.). *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local. Ciudad Real, 22 y 23 de septiembre de 2022* (pp. 249-272). Madrid: Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=880751&orden=0&info=0pen_link_libro.
- Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A. y Storper, M. (2018). Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*, 19 (2), 273-298.

- Instituto Nacional de Estadística. (2020). *Estudio EM-1 de movilidad a partir de la telefonía móvil. Proyecto técnico.* Disponible en https://www.ine.es/experimental/movilidad/exp_em1_proyecto.pdf.
- (2023). Censos de Población y Viviendas 2021. Resultados sobre Hogares y Viviendas. *Nota de prensa*, 30-6-2023. Disponible en https://www.ine.es/prensa/censo_2021_jun.pdf.
- Johnson, K. M. y Licherter, D. T. (2019). Rural Depopulation: Growth and Decline Processes over the Past Century. *Rural Sociology*, 84, 3-27. Disponible en <https://doi.org/10.1111/ruso.12266>.
- Jones, R., Moisio, S., Weckroth, M., Woods, M., Luukkonen, J., Meyer, F. y Miggelbrink, J. (2019). Re-conceptualising Territorial Cohesion Through the Prism of Spatial Justice: Critical Perspectives on Academic and Policy Discourses. En T. Lang y F. Görmar (eds.). *Regional and Local Development in Times of Polarisation. New Geographies of Europe* (pp. 97-109) Singapur: Palgrave Macmillan. Disponible en https://doi.org/10.1007/978-981-13-1190-1_5.
- Kah, S., Georgieva, N. y Fonseca, L. (2020). *Research for REGI Committee – EU Cohesion Policy in non-urban areas*. Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion.
- López Ramón, F. (2021). La lucha contra la despoblación rural. En D. Santiago Iglesias, L. Míguez Macho y A. J. Ferreira Fernández (dirs.). *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (pp. 29-51). Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- Mangas Martín, A. y Liñán Nogueras, D. J. (2014). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (8.ª edición). Madrid: Tecnos.
- Mantino, F., Forcina, B. y Morse, A. (2023). *Exploring the rural-urban continuum. Methodological framework to define Functional Rural Areas and rural transitions.* Disponible en https://rustik-he.eu/wp-content/uploads/2023/04/RUSTIK_D-1-1_Methodological_Framework_31.03.23.pdf.
- Margaras, V. (2020). *Demography on the European agenda. Strategies for tackling demographic decline*. European Parliamentary Research Service. PE 651.939.
- Migas, M. y Zarzycki, M. (2020). *Concept of Functional Rural Areas. Virtual Good Practice Workshop with Member States on Data for Evaluations*. 14 de Mayo. Disponible en https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/gpw-13_10_functional_rural_areas_migas_dg_agri.pdf.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2022). *Programa Plurirregional de España FEDER 2021-2027* (versión 1.3, 2021ES16RFPRO01, 13 de diciembre de 2022). Disponible en https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/PF/Documents/Programa_POPE.pdf.

- Molina Ibáñez, M. (2019). Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo. En J. Farinós Dasí, J. F. Ojeda Rivera y J. M. Trillo Santamaría (eds.). *España: Geografías para un Estado posmoderno* (pp. 153-170). Madrid: Asociación Europea de Geografía. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/estadoposmoderno.pdf>.
- Molina Ibáñez, M., Pérez Campaña, R. y Hernando Sanz, F. (2022). Luces y sombras de la política territorial de la Unión Europea: su significación en el Estado español. *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 67 (1), 21-30.
- Naciones Unidas. (2019). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision* (ST/ESA/SER.A/420). New York: United Nations.
- OCDE. (2020). *Delineating Functional Areas in All Territories*. Disponible en <https://www.oecd.org/publications/delineating-functional-areas-in-all-territories-07970966-en.htm>.
- Pardo Torregrosa, J. y Fontrodona, J. (2022). La empresa ante la despoblación. La responsabilidad de la empresa en la dinamización de zonas rurales despobladas. *Cuadernos de la Cátedra CaixaBank de Sostenibilidad e Impacto Social*, 53. Disponible en <https://media.iese.edu/research/pdfs/ST-0631>.
- Parlamento Europeo. (2017). *Despliegue de los instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico. P8_TA(2017)042*.
- (2019). *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 27 de marzo de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión (COM(2018)0372 – C8-0227/2018 – 2018/0197(COD))*.
 - (2021). *Informe sobre la inversión de las tendencias demográficas en las regiones de la Unión mediante los instrumentos de la política de cohesión 25.3.2021 - (2020/2039(INI))*.
 - (2023). *Proyecto de Informe sobre el aprovechamiento del talento en las regiones de Europa (2023/2044(INI))*.
- Pazos-Vidal, S. (2019). *Subsidiarity and EU Multilevel Governance. Actors, Networks and Agendas*. Abingdon: Routledge.
- (2021a). La localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible dentro la Unión Europea: balance de una praxis emergente. En M.^a R. Alonso Ibáñez (dir.). *Políticas Urbanas y Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (pp. 21-56). Valencia: Tirant lo Blanch.
 - (2021b). El Plan "España Puede" y la gobernanza territorial. *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, 16 (1), 101-120.

- (2021c). *Recognising demographically declining areas in EU Cohesion Policy: a Case-Study of Multilevel Coalition Building*. Disponible en <https://doi.org/10.1080/13673882.2021.00001102>.
- (2022). “Emptied Spain” and the limits of domestic and EU territorial mobilisation. *Revista Galega de Economía*, 31 (2), 1-28. Disponible en <https://doi.org/10.15304/rge.31.2.8365>.
- (2023a). Inframunicipalismo y Políticas Públicas Europeas. En C. Campos Acuña, R. Fernández Llera y M.ª Cadaval Sampedro (coords.). *VI Informe Red Localis. Retos y desafíos de los municipios de menor población* (pp. 49-86). Madrid: La Ley.
- (2023b). Despoblación y Fondos Europeos. En Y. Gómez Sánchez (coord.). *Despoblación, Cohesión Territorial e Igualdad de Derechos* (pp. 335-389). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2023c). La Despoblación en Europa: Diagnósticos y Estrategias en Perspectiva Comparada. En C. Navarro, Á. R. Ruiz Pulpón y F. Velasco Caballero (dirs.). *Despoblación, Territorio y Gobiernos Locales* (pp. 49-74). Madrid: Marcial Pons.
- (2024a). Future perspective: from multi-level to multi-layered Cohesion Policy. En N. F. Dotti, I. Musiałkowska, S. de Gregorio Hurtado y J. Walczyk (eds.). *EU Cohesion Policy. A Multidisciplinary Approach* (pp. 256-274). Cheltenham: Elgar.
- (2024b). The Legal Perspective of the origins and evolution of EU Cohesion Policy. En N. F. Dotti, I. Musiałkowska, S. de Gregorio Hurtado y J. Walczyk (eds.). *EU Cohesion Policy. A Multidisciplinary Approach* (pp. 47-64). Cheltenham: Elgar.

Pertoldi, M., Fioretti, C., Guzzo, F., Testori, G., De Bruijn, M., Ferry, S., Kah, S., Servillo, L. y Windisch, S. (2022). *Handbook of Territorial and Local Development Strategies*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

Pinilla, V. y Sáez, L. A. (2021). La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas. *Presupuesto y Gasto Público*, 102, 75-92.

Presidencia Alemana del Consejo de la Unión Europea. (2020). *Territorial Agenda 2030 - A future for all places. Informal meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion. 1 December 2020, Germany*. Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/brochure/territorial_agenda_2030_en.pdf.

Recaño, J. (2017). The Demographic Sustainability of Empty Spain. *Perspectives Demogràfiques*, 7, 1-4.

Sanz Larruga, F.J. (2021). Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el Derecho. En F.

- J. Sanz Larruga y L. Míguez Macho (dirs.). *Derecho y dinamización e innovación rural* (pp. 29-206). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Schiavina, M., Moreno-Monroy, A., Maffenini, L. y Veneri, P. (2019). *GHS-FUA R2019A - GHS functional urban areas, derived from GHS-UCDB R2019A (2015)*. European Commission, Joint Research Centre (JRC) [Dataset]. Disponible en 10.2905/347F0337-F2DA-4592-87B3-E25975EC2C95.
- Secretaría General para el Reto Demográfico. (2022). *Sistema Integrado de Datos Municipales: Metodología, abril de 2022*. Disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/analisis-cartografia/abril2022_sidamun_metodologia_tcm30-540287.pdf.
- Senado de España. (2015). *Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España, constituida en el seno de la Comisión de Entidades Locales*. Boletín Oficial de las Cortes Españolas. Senado, 505, 17 de abril de 2015.
- (2019). *Informe de la Comisión Especial sobre la evolución demográfica en España*. Disponible en https://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_12_360_2732.PDF.
 - (2021). *Moción del Grupo Parlamentario Socialista. Comisión de Despoblación y Reto Demográfico del Senado 19 de mayo de 2021* (n.º de expediente 661/000948). Disponible en <https://www.senado.es/web/expedientdocblobservlet?legis=14&id=101151>.
- SSPA. (2020). *Zonificación de los municipios españoles sujetos a desventajas demográficas graves y permanentes*.
- Stjernberg, M., Norlén, G., Vasilevskaya, A., Tapia, C. y Berchoux, T. (2023). *Scoping Report on European Rural Typologies*. GRANULAR. Disponible en https://www.ruralgranular.eu/wp-content/uploads/2023/06/GRANULAR_D4.6_typology_scoping_report.pdf.
- Velasco Caballero, F., Navarro, C. y Ruiz Pulpón, A. R. (2023). Análisis interdisciplinar de la despoblación: territorio y gobiernos locales. En C. Navarro, Á. R. Ruiz Pulpón y F. Velasco Caballero (dirs.). *Despoblación, Territorio y Gobiernos Locales* (pp. 7-26). Madrid: Marcial Pons.
- Von der Leyen, U. (2019). *A Union that strives for more. My agenda for Europe*. Disponible en https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf.

CAPÍTULO II

La utilidad del diseño de un régimen jurídico especial aplicable a los pequeños municipios en el marco de una estrategia para abordar el reto demográfico

Diana Santiago Iglesias

Profesora titular de Derecho Administrativo.

Universidad de Santiago de Compostela

Noelia Betetos Agrelo

Contratada predoctoral FPU.

Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO. 1. El desequilibrio demográfico territorial en España.

1.1. La despoblación en los pequeños municipios y micromunicipios rurales.

1.2. Los desequilibrios demográficos generados por la población estacional.

2. La necesidad de un concepto de pequeño municipio. 3. El establecimiento de un régimen jurídico especial para los pequeños municipios: antecedentes y propuestas.

3.1. El proyecto de Estatuto Básico de los Pequeños Municipios. 3.2. La reforma operada en la LBRL por el RDL 6/2023, de 19 de diciembre. 3.3. Una reforma incompleta: cuestiones a incorporar en un futuro Estatuto Básico de los Pequeños Municipios.

4. Bibliografía.

1. El desequilibrio demográfico territorial en España

En los últimos cincuenta años, tras el Plan de Estabilización de 1959¹, se han podido identificar dos importantes fenómenos demográficos, tal y como han apuntado Morales y Méndez (2017: 106): “de un lado, el éxodo rural, inicialmente, inducido por el Estado y, de otro lado, el basculamiento centro-periferia de la población urbana (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, han hecho que, en el curso de pocos años, se haya pasado 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 tercera y cuarta coronas aureolares². A los dos fenómenos anteriormente mencionados, cada uno de los cuales supone un reto en sí mismo y una problemática que requiere un tratamiento jurídico diferenciado, debe añadirse un desafío adicional ligado a la población flotante o estacional, esto es, al incremento de habitantes que sufre un concreto territorio en determinadas épocas o estaciones del año, sobre todo por el turismo o por motivos laborales³.

1.1. La despoblación en los pequeños municipios y micromunicipios rurales

En las *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*, aprobadas, en el año 2019, por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, integrado en el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, se ha constado que, durante la última década, la mayoría de las provincias y comunidades autónomas uniprovinciales han perdido población, siendo especialmente intensa dicha situación, debido a la crisis económica, en los municipios rurales, así como en muchos de los nú-

1. No obstante, esta tendencia ya podía apreciarse, aunque en menor medida, con anterioridad, sobre todo desde mediados del siglo XIX, como consecuencia del inicio del proceso de industrialización en España, tal y como ha sido constatado por Pinilla y Sáez (2017), y se desprendía del Decreto-ley 10/1959, de 21 de julio, de ordenación económica.

2. En este mismo sentido se posiciona, también, Mateos Crespo (2020: 260 y ss.).

3. El objeto de este trabajo no consiste en estudiar la viabilidad de la introducción de un régimen jurídico especial para los pequeños municipios como posible respuesta a los problemas derivados de su progresiva despoblación, sino en analizar su utilidad para afrontar el reto demográfico en sus distintas vertientes, incluida la del exceso de población estacional sufrido por determinados municipios. Sobre el primero de los enfoques, se pueden consultar Santiago Iglesias (2024a) y Santiago y De Nuccio (2023: 250 y ss.).

cleos poblacionales pequeños y medianos⁴. En concreto, en el informe *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras*, elaborado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, se constata que 9 de las 17 comunidades autónomas presentan un saldo poblacional decreciente durante la última década. A su vez, 3 de cada 4 municipios han perdido habitantes durante este mismo período –un total de 6232 municipios–, desarrollándose este fenómeno de forma particularmente intensa en los ayuntamientos rurales. Por último, es necesario mencionar que existen 3926 municipios españoles con una densidad de población inferior a los 12,5 habs./km², siendo esta última cifra el umbral empleado por la Unión Europea, en las *Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional, 2014-2020*, como zonas en riesgo demográfico.

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

A pesar de que los municipios rurales que pierden población se distribuyen por toda la geografía nacional, según el informe *Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014)*, aprobado por el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, la sangría demográfica es más acusada en los municipios situados fuera de las grandes urbes y de las grandes áreas metropolitanas o de su territorio inmediato de influencia, concentrándose, sobre todo, en la zona oeste del país, y en las zonas montañosas de la meseta norte, el Sistema Ibérico y los Pirineos. Por el contrario, las zonas del levante y sur peninsular y las provincias contiguas a Madrid muestran una tendencia menos regresiva de la población rural.

Asimismo, tal y como ha puesto de manifiesto Velasco Caballero (2020: 40), si se analizan los datos por provincia individualmente, se puede observar

4. Asimismo, resultan llamativos el déficit de mujeres en dichas zonas rurales y el envejecimiento de las que permanecen en ellas, tal y como se ha reflejado en Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019c).

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 solo a los pequeños municipios rurales, sino también a los intermedios y a los semiurbanos.

Entre 2015 y 2016 se agravó el desequilibrio demográfico-territorial en España: el 61 % de los municipios españoles concentraban, entonces, al 3,15 % de los habitantes del país; de los 8125 municipios existentes en ese momento, 4995 tenían censos que no pasaban de los mil empadronados y, entre todos ellos, sumaban, apenas, millón y medio de vecinos. Además, como factor adicional a tener en cuenta, se trata de localidades con censos demográficos altamente envejecidos, siendo esta situación especialmente preocupante en provincias como Soria, Teruel, Zamora, Ávila o Burgos, en las que, en 2016, más del 90 % de sus municipios tenían menos de 1000 habitantes (FEMP, 2017: 4-7).

Casi ocho años más tarde, y con un incremento de la población de casi 7 millones de habitantes, se constata que la situación no ha mejorado en absoluto. Tal y como ha señalado Esparcia Pérez (2021: 78), en los últimos 25 años los municipios de menos de 20 000 habitantes han perdido población, incluidas las cabeceras comarcales, y solo han ganado nuevos habitantes algunas grandes ciudades y especialmente municipios que se sitúan en el segmento entre 20 000 y 50 000 habitantes, concluyendo que en España, en los municipios de menos de 2000 habitantes —55 % del territorio, casi tres cuartas partes de los municipios—, vive, tan solo, un 6 % de la población.

1.2. Los desequilibrios demográficos generados por la población estacional

Desde el inicio del milenio el turismo internacional ha aumentado un 70,4 %, pasando de los 48,6 millones de turistas que visitaron España en el año 2001 a superar los 82,8 millones de personas en el año 2018 (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019a). Los destinos que soportan una mayor carga de turistas internacionales son el litoral mediterráneo, y en concreto Cataluña (19,1 millones de turistas en 2018), las Islas Baleares (13,8 millones) y Canarias (13,7 millones). En cambio, los residentes españoles que, con carácter general, también escogen España como principal destino turístico, seleccionan como destinos vacacionales Andalucía, Cataluña o la Comunidad Valenciana.

El aumento de la actividad turística y, en particular, del turismo de sol y playa durante los últimos decenios ha provocado un incremento notable de la población latente o estacional durante los meses de verano

o, en menor medida, en zonas de montaña durante el invierno. Según Coll y Seguí (2014: 16), “la estacionalidad turística hace referencia a las fluctuaciones en la llegada de turistas, que experimenta un determinado destino turístico a lo largo del año. Este fenómeno, tal y como se conoce actualmente en Mallorca (España), surge con el desarrollo del turismo de masas en la década de los años sesenta”. En este sentido, las Islas Baleares son la comunidad autónoma que sufre más esta diferencia entre la población residente, parámetro del cual depende en gran medida la financiación que le corresponde y la planificación de los servicios públicos a prestar, y la población estacional. Así, de conformidad con el indicador de presión humana (en adelante, IPH), que es el método utilizado por el *Institut d'Estadística de les Illes Balears* (IBESTAT) para efectuar una estimación de la carga demográfica real soportada por dicho territorio, se constata que, entre abril y octubre, se produce un notable incremento de la población total, llegando a alcanzar su pico más alto en los meses de julio y agosto, lo que en 2018, última cifra disponible, supuso un aumento de población equivalente a un 36,5 % (Vaquer-Sunyer *et al.*, 2021). En términos unitarios, utilizando datos recientes publicados por el INE, las Islas Baleares han recibido, en los meses de julio y agosto de 2023, un total de 2,4 y 2,3 millones de turistas respectivamente, lo que implica casi triplicar el número de habitantes residentes solo durante la temporada estival. Este fenómeno se manifiesta también en otras comunidades autónomas, como pueden ser Cataluña, que, solo en los dos meses de verano, ha soportado casi 5 millones de turistas; Andalucía o la Comunidad Valenciana, que han recibido aproximadamente 2,5 millones de turistas cada una; o Canarias cuya carga de población estacional ha superado los 2 millones de turistas, en 2023. Estas oscilaciones temporales en la población de dichos territorios introducen importantes problemas de gestión de los servicios públicos a nivel local, ya que, si se planifica la erogación de los mismos atendiendo únicamente a los ciudadanos residentes, cuando se produce este incremento de la población total por la llegada de los turistas, el sistema colapsa.

2. La necesidad de un concepto de pequeño municipio

La planta local española se caracteriza por la coexistencia de varios modelos de municipio. Está formada, por un lado, por los denominados municipios de gran población, definidos en la normativa local atendiendo, fundamentalmente, a su número de habitantes, y, por otro lado, por un alto número de municipios de tamaño mediano y pequeño. Siguiendo los parámetros fijados en el artículo 121 LBRL, tienen la consideración de municipios de gran población todos aquellos que en general tengan más de 250 000 habitantes; las

capitales de provincia cuya población sea superior a 175 000 habitantes; los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas; y, por último, los municipios que cuenten con más de 75 000 habitantes, siempre que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. En estos dos últimos supuestos, será necesario que la condición de municipio de gran población les sea reconocida de forma expresa por la Asamblea Legislativa de la respectiva comunidad autónoma en donde se encuentre situado el municipio en cuestión⁵.

En realidad, lo cierto es que, si se atiende a la proporción que ambos tipos de municipios representan sobre el número total, puede afirmarse que la planta local española responde a un modelo de pequeños municipios. En concreto, en España, la planta local se halla integrada, en un porcentaje muy relevante (6815 municipios de los 8131 totales), por pequeños municipios y micromunicipios.

El 85 % de los municipios españoles no alcanza los 5000 habitantes, y, de ellos, el 60 % no supera los 1000. Sin embargo, cabe señalar que en este grupo de pequeños municipios coexisten realidades muy diferentes, siendo posible identificar: un subgrupo comprendido por aquellos situados en el litoral mediterráneo y en los archipiélagos canario y balear, que ven multiplicada su población en determinados períodos del año; un segundo subgrupo integrado por aquellos situados, sobre todo, en la meseta central, cuya densidad de población es muy reducida; y un tercer grupo de municipios que, a pesar de su pequeño tamaño, forman parte de una trama urbana continua, integrando un anillo metropolitano (Orduña Prada, 2021: 38; Santiago Iglesias, 2021: 195).

Por tanto, el eventual diseño de un régimen especial para los municipios de menor tamaño, que pueda adaptarse a sus peculiaridades (despoblación, exceso de población estacional, etc.), requiere previamente la delimitación de su ámbito de aplicación, definiendo qué debe entenderse por pequeño municipio y, en su caso, por pequeño municipio rural, si el legislador decidiese establecer particularidades para este subtipo de municipio.

En el marco de las estrategias de lucha contra la despoblación se aprobó la Ley 45/2007, de desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR), que establecía la obligación de las comunidades autónomas de llevar a cabo la delimitación y calificación de las zonas rurales como paso previo

5. Sobre el régimen jurídico especial de los municipios de gran población, véase Galán Gálán (2004: 143-176); o, más recientemente, se puede consultar el número monográfico “El régimen especial de los municipios de gran población en su vigésimo aniversario”, en el número 63 de *Cuadernos de Derecho Local*, de octubre de 2023.

imprescindible a la aplicación del denominado Programa de Desarrollo Rural Sostenible (artículo 5 LDSMR), dando prioridad a aquellas áreas que padecían un grado mayor de atraso relativo (Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, 2010: 5). En el artículo 10 LDSMR se realizaba una primera clasificación del espacio rural, distinguiendo, a escala comarcal o subprovincial, tres tipos de zonas: zonas rurales a revitalizar —aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial—, zonas intermedias —aquellas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta, y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos— y zonas periurbanas —aquellas de población creciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta, y situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas—. No obstante, a pesar del importante paso dado por la LDSMR al tratar de diferenciar las zonas rurales en función de sus características y permitir así un mejor diseño de las políticas públicas destinadas a combatir la despoblación, dicha clasificación no parece haber reflejado adecuadamente las peculiaridades del mundo rural⁶.

Ahora bien, esta clasificación del medio rural podría tenerse en cuenta también en el momento de redactar el Estatuto Básico de los Pequeños Municipios, si se considera que existen particularidades suficientes que

6. Entre las alternativas propuestas para mejorarla cabe destacar la realizada por Molinero Hernando (2017: 37-42), por formularse en base a una escala distinta —no solo comarcal/subprovincial, como sucede con la elaborada por el Ministerio, ámbito en el que se confunden territorios con problemas dispares—, y por incorporar más variables, como las características ecológicas o la estructura del empleo: a) rural profundo, con menos de 5 habs./km², que continúa perdiendo población; b) rural estancado, entre 5 y 15 habs./km², que también está en retroceso; c) rural intermedio, entre 15 y 25 habs./km², que se encuentra estancado y es fuertemente agrario, pero todavía es viable; d) rural dinámico, entre 25 y 50 habs./km², que es, a día de hoy, viable. A todas las demás se superpondría una quinta categoría transversal: las cabeceras de comarca y los centros de atracción, con más de 50 habs./km² y con diversificación económica.

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

justifiquen la diversificación del régimen jurídico aplicable a los pequeños municipios y micromunicipios según se sitúen en alguna de las zonas rurales mencionadas o no.

En la línea de los criterios expuestos, resulta interesante la propuesta sugerida por Almeida Cerreda (2023: 62), según la cual tendrían la consideración de pequeños municipios aquellos que cuenten con una población inferior a 5000 habitantes⁷. Además, propone complementar el criterio poblacional con otro de naturaleza económica como el previsto, en materia de control interno, en la Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, en la que se establece un régimen simplificado para los municipios de menos de 5000 habitantes y con un presupuesto que oscile entre los 300 000 y los 3 000 000 de euros. A su vez, propone una ulterior subcategoría que vendría integrada por los micromunicipios, englobando en ella a todos aquellos ayuntamientos que tengan menos de 1000 habitantes y un presupuesto total que no supere los 600 000 euros durante las últimas cuatro anualidades⁸.

Debe recordarse que el pequeño tamaño de un municipio no necesariamente se identifica con el hecho de que se encuentre despoblado o en riesgo de despoblación, ni con la existencia de dificultades en el ejercicio de sus competencias o en la prestación de servicios públicos con unos determinados estándares de calidad. Por ello, podrían tenerse en cuenta en esta definición otras variables adicionales, tal y como se hace ya en algunas normas autonómicas, como, por ejemplo, la densidad de población por km², su evolución demográfica en los últimos años, la existencia en su término de aglomeraciones urbanas o su pertenencia a áreas metropolitanas (European Commission, 2010: 241). En aplicación de los criterios anteriores, podrían establecerse diferentes tipologías de pequeños municipios, con el objetivo de adaptar o modular el régimen jurídico aplicable a cada una de ellas.

7. Para fijar esta cifra, el mencionado autor parte de las siguientes disposiciones normativas: LBRL (artículos 13.2, 20, 26, 36, 46, 70 bis y ter), artículo 128 TRLHL, y LCSP (disposiciones adicionales segunda y tercera), y las complementa con la Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, y con el artículo 39 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de control interno en las entidades del sector público local.

8. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que se ha fijado un nuevo umbral de población mínimo para la creación de nuevos municipios, de acuerdo con la redacción dada al artículo 13.2 LBRL por el artículo 128 del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo: "La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 4.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados".

En definitiva, los municipios de reducido tamaño se distribuyen de forma desigual entre las distintas comunidades autónomas, siendo necesario, si se pretende crear un régimen local específico para ellos, valorar sus características concretas, que son notablemente diferentes entre unos y otros, de modo que el sistema jurídico resultante, basado en el principio de diferenciación, tenga en cuenta elementos tales como su población, su actividad económica predominante o su ubicación –rural o urbana–, entre otros factores.

3. El establecimiento de un régimen jurídico especial para los pequeños municipios: antecedentes y propuestas

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 gubernativa de régimen local, cuya extensión e intensidad, como ha apuntado Velasco Caballero (2022a: 25), ha impedido, no obstante, la existencia de regímenes locales adaptados a las características geográficas, demográficas y económicas de cada comunidad autónoma.

De establecerse un régimen especial básico para los pequeños municipios, el protagonismo en su diseño debería compartirse con el legislador autonómico, dado que solo de este modo se podrán tener en cuenta las características singulares de los pequeños municipios de cada territorio. En este sentido, Cataluña ha iniciado el proceso de elaboración de un anteproyecto de ley de estatuto de los municipios rurales, el cual, desde el 20 de diciembre de 2023, se encuentra en fase de audiencia e información pública.

En todo caso, la apertura de un proceso de reforma de la legislación básica de régimen local, una década después de su última modificación a través de la LRSAL, en 2013, debería aprovecharse para introducir cambios de alcance general, aplicables a los pequeños ayuntamientos y microayuntamientos, para dotarlos de un régimen jurídico adecuado, capaz de responder a sus necesidades.

3.1. El proyecto de Estatuto Básico de los Pequeños Municipios

Desde hace décadas, la doctrina ha reclamado que se actualicen las reglas en materia de régimen local para adaptarse a la realidad organizativa y financiera de los municipios españoles (Rivero Ortega, 2023: 141 y ss.). En particular, entre las materias que deben ser objeto de revisión y reforma pue-

den mencionarse al menos las siguientes: (1) la necesidad de adaptar las competencias atribuidas a cada municipio tomando como referencia su capacidad administrativa; (2) diversificar la estructura municipal mínima para que esta se adegue al tamaño y a las necesidades de cada ayuntamiento; (3) fomentar la democracia local y la participación ciudadana; y (4) apostar por la simplificación de los procedimientos y de las obligaciones en materia de planificación, contratación y prestación de servicios públicos (Almeida Cerreda, 2023: 65).

Fruto de esta preocupación, se incluyó ya en el Plan Normativo 2020, aprobado por el Consejo de Ministros de 8 de septiembre de 2020, la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Con esta reforma se pretendía alcanzar un doble objetivo: por un lado, recuperar la autonomía local para el diseño de políticas públicas y la actualización de cuestiones puntuales relativas al procedimiento de elaboración de las normas locales y al ejercicio de la función representativa de los cargos electos, con el fin de ajustarlas a las exigencias de la realidad actual, y, por otro lado, avanzar en la elaboración de un Estatuto Básico de los Pequeños Municipios para conseguir fijar la población al territorio, mantener la calidad democrática del municipio y garantizar las condiciones de vida de los ciudadanos con independencia del territorio en el que residan, a través de la prestación de unos servicios públicos de calidad (Carbonell Porras, 2021: 65). Mediante la aprobación del Estatuto Básico de los Pequeños Municipios se aspiraba a introducir en el ordenamiento jurídico un paquete de medidas que permitiesen simplificar y reducir la burocracia en los municipios de menos de 5000 habitantes, promover los instrumentos de colaboración administrativa, avanzar en la efectiva implantación de la administración electrónica o la mejora en la prestación de los servicios públicos en condiciones de igualdad respecto de otras organizaciones de mayor tamaño y recursos.

En todo caso, parece evidente, tal y como señala Velasco Caballero (2022a: 7), que la lucha contra la despoblación, y, por extensión, contra las demás dimensiones del reto demográfico, precisa de Gobiernos locales fuertes y sostenibles, y que cualquier actuación orientada en esta línea será beneficiosa, también, para el éxito de la estrategia de reequilibrio territorial que, en su caso, se diseñe.

Así pues, 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 impide al legislador estatal regular 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.

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 régimen especial 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 (2022c: 36), 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 (artículo 149.1.18 CE), sí determina que la amplitud de esta última se apoye en razones constitucionales suficientes y limite en la menor medida posible el ejercicio de las competencias autonómicas⁹.

En este sentido, Almeida Cerreda (2023: 65) sostiene que el Estatuto Básico de los Pequeños Municipios debe aprobarse a nivel estatal y tener carácter básico. No obstante, en dicha regulación únicamente han de incluirse aquellas reglas que resulten estrictamente indispensables para configurar un marco normativo común para todo el territorio nacional, dejando un amplio margen para que la legislación autonómica y los propios municipios concreten su régimen jurídico dentro de los parámetros previamente definidos. Ahora bien, la normativa estatal debe redactarse de forma que se promueva la diferenciación, entendida esta como la posibilidad de "tratar desigualmente a los desiguales, en lugar de aplicar una tabla rasa que iguale a todos los

9. Este autor cita, como ejemplo de la justificación de una regulación básica extensa e intensa, la introducida por la LRSAL sobre control económico y financiero municipal, en la cual se apela al principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del artículo 135 CE (STC 41/2016).

Resulta especialmente interesante, en la materia que nos ocupa, la propuesta realizada por dicho autor consistente en el diseño de una regulación básica estatal dual, compuesta por preceptos necesariamente aplicables y por otros desplazables por las leyes autonómicas.

destinatarios de las normas” (Rivero Ortega, 2023: 144), de modo que se autorice el establecimiento de regímenes locales heterogéneos fijados para adaptarse a las circunstancias organizativas y financieras de cada municipio.

3.2. La reforma operada en la LBRL por el RDL 6/2023, de 19 de diciembre

Con el fin de la XIV Legislatura, la reforma del régimen local, y, en particular, la aprobación del Estatuto Básico de los Pequeños Municipios, se paralizó durante meses. No obstante, es necesario mencionar que en el BOE del pasado 20 de diciembre se publicó el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. Entre otras disposiciones, esta norma modifica en su artículo 128, contenido en el Libro Tercero, la LBRL.

En concreto, el apartado VIII de su preámbulo señala que esta reforma normativa da cumplimiento a los compromisos contenidos en el hito número 147 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, titulado “Entrada en vigor de la reforma de la Ley 7/1985 y de las modificaciones del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales”.

Entre las principales novedades introducidas en la LBRL por este Real Decreto-ley, en relación con el tema del presente estudio, deben mencionarse las siguientes:

En primer lugar, se reduce el número de habitantes necesario para la creación de nuevos municipios. La nueva redacción dada al artículo 13.2 LBRL permite su creación sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados de, al menos, 4000 habitantes (hasta ahora, 5000 habitantes), manteniendo la exigencia de que dichos entes resulten financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y de que su creación no suponga una disminución en la calidad de los servicios que se venían prestando. Asimismo, se establece que esta nueva previsión también resultará de aplicación a los procedimientos de desanexión iniciados o en tramitación que aún no se hayan inscrito en el Registro de Entidades Locales (disposición transitoria undécima)¹⁰.

10. Esta modificación trae causa del cumplimiento de los compromisos contenidos en el pacto suscrito entre PSOE y EAJ-PNV el 10 de noviembre de 2023 para obtener los apoyos ne-

En segundo lugar, se introducen nuevas reglas para la gestión del Padrón municipal de habitantes. En este ámbito, se actualizan los datos obligatorios que deben constar en la inscripción en el Padrón, de acuerdo con la nueva normativa en materia de extranjería, y se concreta la obligación de que los datos relativos al domicilio habitual incluyan la referencia catastral del inmueble, siempre que resulte posible (artículo 16 LBRL), si bien esta última disposición solo será plenamente eficaz desde el momento en que se determine su alcance en vía reglamentaria (disposición transitoria novena).

Además, se introduce la posibilidad de que, de conformidad con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de forma voluntaria, se aporten los datos relativos a la designación de las personas que pueden representar a cada vecino ante la Administración municipal a efectos padronales, incluyendo el número de teléfono de contacto y la dirección de correo electrónico; datos los anteriores que, en ningún caso, serán susceptibles de cesión.

Asimismo, con el afán de mantener actualizados los datos contenidos en el Padrón municipal, se mejora la cesión de datos por parte del INE a otras Administraciones públicas (artículo 17 LBRL), y se impone a la Dirección General de la Policía la comunicación, al menos de forma mensual, de los datos de los extranjeros anotados en el Registro Central de Extranjeros (disposición adicional séptima LBRL).

En tercer lugar, se introduce una referencia expresa al principio de diferenciación en la atribución de competencias a los municipios, en términos de ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local. Esto es, el nuevo artículo 25.6 LBRL exige que se deje constancia de la ponderación efectuada en el instrumento en el que se formalice la atribución de competencias, bien en su parte expositiva o bien en la memoria justificativa del mismo.

En cuarto lugar, el nuevo artículo 28 LBRL dispone que los municipios de menos de 20 000 habitantes podrán establecer sistemas de gestión colaborativa. Con esta medida se pretende garantizar una mejor ejecución de las competencias municipales, en especial de los servicios públicos mínimos obligatorios. En este punto, cabe recordar que, además de la erogación de los servicios mínimos establecidos en el artículo 26.1 LBRL, en el cual se les atribuye la competencia respecto del elenco contenido en el mismo y la obligación de su prestación, el legislador sectorial, estatal y autonómico,

cesarios para la investidura del actual presidente del Gobierno.

les confiere competencias en otros múltiples ámbitos materiales. En la prestación de los primeros, las dificultades de los municipios suelen superarse, en parte, gracias al apoyo recibido a nivel provincial, al amparo del artículo 36.1 LBRL. Sin embargo, en muchos casos, estos municipios encuentran graves dificultades para hacer frente a las numerosas competencias que les atribuye la legislación sectorial, respecto de las cuales, además, no suele resultar sencillo deslindar su alcance, al concurrir con las correspondientes a otros niveles territoriales.

Así, para lograr una prestación de calidad y financieramente sostenible de los servicios se autoriza la adopción de una serie de medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento, de garantía de la prestación de dichos servicios mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas, de sostentimiento del personal en común con otro u otros municipios, y, en general, de fomento del desarrollo económico y social de los ayuntamientos. En todo caso, la aplicación efectiva de dichas fórmulas de gestión colaborativa requerirá la previa conformidad del municipio, además del informe de las demás entidades locales afectadas y una decisión favorable en este sentido de la comunidad autónoma respectiva, ajustada a lo dispuesto en su legislación de régimen local propia. Este conjunto de medidas se ha rescatado del borrador del anteproyecto de ley de municipios pequeños y en riesgo de despoblación.

En quinto lugar, se ha aprovechado la oportunidad para incorporar algunas medidas que permitan incrementar la participación ciudadana y facilitar la accesibilidad a los servicios públicos. En particular, a través del nuevo artículo 70 *quater* LBRL se pretende fomentar el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación. Para ello se impone a las entidades locales la obligación de elaborar planes para la implementación de mecanismos digitales que faciliten la accesibilidad a los servicios públicos, por parte de los vecinos y de las empresas. También se les exige la creación y el mantenimiento de un portal de internet, que opere como plataforma tecnológica de comunicación entre los vecinos y la Administración local.

No obstante, se ha optado por permitir una cierta flexibilización de estas exigencias en relación con los municipios de menos de 20 000 habitantes, para los cuales la normativa autonómica podrá establecer adaptaciones y plazos de implementación diferenciados, aunque, naturalmente, esto requiere que el legislador autonómico regule dichas especialidades, y, como viene siendo habitual, no siempre se producirá esta circunstancia.

3.3. Una reforma incompleta: cuestiones a incorporar en un futuro Estatuto Básico de los Pequeños Municipios

La reciente reforma de la legislación básica de régimen local cuyo contenido acaba de exponerse no parece suficiente para abordar los retos a los que deben enfrentarse los municipios más pequeños como consecuencia de los cambios en su situación demográfica. Así, en el presente apartado, se dará cuenta de diferentes propuestas formuladas por la doctrina en los últimos años que podrían ser tenidas en cuenta en una eventual futura reforma. En particular, este posible régimen especial, configurado sobre la base del principio de diferenciación, podría hacerse pivotar sobre cinco ejes: reforma del nivel supramunicipal, régimen de organización y funcionamiento de los pequeños municipios, simplificación de los procedimientos, reconfiguración de los servicios públicos, y revisión de los mecanismos de financiación¹¹.

En relación con el primer eje de la reforma —la reformulación 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 de los ciudadanos. Sin embargo, la estrategia de lucha contra el reto demográfico y, en general, la garantía 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 estos municipios rurales, y por el alcance supramunicipal de algunos de los servicios e infraestructuras necesarios para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y la accesibilidad.

Son varias las opciones para la gestión supramunicipal de servicios e infraestructuras que ofrece el ordenamiento español. Atendiendo a su forma de creación, las entidades locales supramunicipales pueden ser clasificadas en dos grupos, siguiendo a Galán Galán (2017: 402): de un lado, aquellas que tienen su origen en la voluntad del legislador constitucional, estatutario u ordinario —provincia, comarca y área metropolitana—, y, de otro lado, aquellas cuya existencia deriva de la voluntad de los municipios de que se trate en ejercicio de su derecho de asociación —entre las que cabe citar las mancomunidades—.

11. 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.

El eventual régimen especial básico aplicable a los pequeños municipios debería orientarse, como señala Velasco Caballero (2022c: 25), a facilitar a municipios, provincias y comarcas la creación de estructuras cooperativas para el ejercicio de sus competencias, dejando en manos de las comunidades autónomas la definición de las estructuras supramunicipales, dada la diversidad de la realidad local. Así, por ejemplo, podrían establecerse, en el marco de las competencias del Estado, incentivos a la creación de mancomunidades o de consorcios para la gestión conjunta de servicios públicos.

Asimismo, debería apostarse por el reforzamiento del papel de la provincia, tras el tímido avance que, en este sentido, ha supuesto la reforma introducida por la LRSAL en 2013, por tratarse de la fórmula clásica de gestión coordinada de servicios e infraestructuras, cuya finalidad principal es la de garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en España (Santiago Iglesias, 2018: 103). Así, las diputaciones provinciales estarían llamadas a desempeñar un importante papel, entre otros, en los siguientes ámbitos: planificación (de medidas de lucha contra el reto demográfico, de la prestación de servicios de alcance supramunicipal, de infraestructuras, etc.) —aprobando o participando en la elaboración de los planes que corresponda diseñar a otras Administraciones públicas—; 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 —*smart communities*—; y apoyo y asistencia a los municipios en general, y, en particular, a los pequeños municipios y micromunicipios en la prestación de servicios de calidad a la población. Además, podría pensarse en dar un paso más respecto de la reforma de 2013 y ampliar el elenco de competencias materiales atribuidas expresamente a las provincias (artículo 36.1 c LBRL).

El segundo de los ejes de la reforma consistiría en adaptar el régimen de organización y funcionamiento aplicable a los pequeños municipios y a los micromunicipios (Velasco Caballero, 2022c: 25). El ordenamiento jurídico vigente contempla ya algunas peculiaridades respecto del régimen jurídico de los municipios de menor tamaño. Así, se prevé el régimen de concejo abierto (artículo 29 LBRL) para aquellos municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración y para aquellos otros en los que, por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

En el caso de los municipios de menos de 5000 habitantes, la LBRL aligera su organización y régimen de funcionamiento respecto del régimen común. Por un lado, el artículo 20 LBRL prevé una organización municipal simplificada. A este respecto, en línea con la propuesta formulada por

Almeida Cerreda (2023: 68), que será expuesta a continuación, debería apostarse por reducir y simplificar la estructura organizativa mínima de los municipios. De acuerdo con este autor, en el ámbito de los micromunicipios sería suficiente contar con un Alcalde, un Teniente de Alcalde, y con el Pleno, pudiendo incluirse una prohibición destinada a impedir que esta estructura se amplíe por la vía de los reglamentos orgánicos. Y, en el caso de los pequeños municipios, puede configurarse un sistema más flexible, transformando en órganos facultativos tanto la junta de gobierno local como la comisión especial de cuentas, de modo que corresponderá al Pleno del ayuntamiento decidir si estos órganos se integrarán en la organización de su municipio o no, para lo cual debería requerirse una mayoría cualificada.

Asimismo, el redimensionamiento de los órganos que componen la estructura organizativa del municipio debería acompañarse de un correlativo reforzamiento de la figura del Alcalde, como figura responsable de la gestión diaria del ayuntamiento. De este modo, al Alcalde se le podría encomendar el ejercicio de un mayor número de competencias –incluidas algunas atribuciones que de conformidad con el régimen general previsto en la LBRL corresponden al Pleno–, con el objetivo de mejorar la eficiencia y agilizar la gestión de determinados ámbitos competenciales. Como contrapeso a esta acumulación de funciones en un único órgano se podrían establecer garantías adicionales, como, por ejemplo, permitir que la elección del Alcalde sea directa, lo que sirve para cumplir un doble objetivo: favorecer la participación y la implicación de los ciudadanos en el proceso electivo y dotarlo de una mayor legitimidad democrática.

Por otro lado, el artículo 46 LBRL establece un número mínimo de sesiones ordinarias del Pleno menor: una cada tres meses, periodicidad que podría espaciarse todavía más en el caso de los micromunicipios, sin perjuicio de la posibilidad de convocar todas las sesiones extraordinarias que puedan resultar necesarias.

El tercer eje de la reforma exigiría la simplificación de los procedimientos básicos, utilizados diariamente en las Administraciones públicas locales, para adaptar las reglas existentes a la capacidad administrativa de los pequeños municipios y de los micromunicipios. Entre las posibles reformas de la normativa básica estatal que podrían llevarse a cabo para simplificar la gestión de los pequeños municipios, sería conveniente reforzar las atribuciones de la alcaldía para favorecer la realización de proyectos de desarrollo económico en el ámbito rural (Velasco Caballero, 2020: 47), o introducir, mediante la reforma en paralelo de la legislación básica estatal de aplicación en la materia, especialidades en materia de procedimiento

administrativo, de instrumentos de colaboración interadministrativa, de contratación o de contabilidad, entre otros ámbitos, destinadas a aligerar la carga de gestión de los pequeños municipios.

En primer lugar, teniendo en cuenta la escasa complejidad de las actuaciones que se desarrollan en el ámbito de los pequeños municipios y de los micromunicipios, sería factible que en la normativa estatal básica se incluyese alguna previsión normativa en la cual se les autorice a tramitar todos los procedimientos de forma simplificada, sin perjuicio de que deba dejarse abierta la posibilidad de recurrir, de forma excepcional, a la vía ordinaria prevista en la LPAC cuando las circunstancias del caso concreto así lo aconsejen (Almeida Cerreda, 2023: 71).

En segundo lugar, en numerosas leyes administrativas se contemplan un conjunto de cargas administrativas cuya aplicación a estos municipios de reducido tamaño no resulta proporcional si se tiene en cuenta el escaso impacto jurídico y económico que puede derivarse de las mismas. En este sentido, Almeida Cerreda (2023: 71) propone que se exonere a esta tipología de municipios de obligaciones tales como la elaboración del plan normativo anual (artículo 132.1 LPAC), la formulación de un plan de contratación anual o plurianual (artículo 28.4 LCSP), o la elaboración de un plan estratégico de subvenciones (artículo 8.1 LGS).

En tercer lugar, también parece oportuno simplificar las reglas presupuestarias y el régimen de contabilidad y control aplicables a los pequeños municipios y a los micromunicipios, ya que, si se toma como referencia la definición expuesta en uno de los epígrafes precedentes, el volumen máximo de fondos públicos que pueden llegar a gestionar –3 millones en el caso de los pequeños municipios y 600 000 euros los micromunicipios–, parece factible establecer procedimientos de menor complejidad que se adapten mejor a la capacidad técnica de la que disponen estas entidades para su elaboración.

En cuarto lugar, la dificultad de aplicación de las disposiciones en materia de contratación pública se hace especialmente patente en el ámbito de los municipios de reducido tamaño, porque estos no tienen personal suficiente, con la capacidad técnica y la especialización necesarias para su correcta tramitación. Además, si se tiene en cuenta el volumen total de fondos públicos que gestionan estas entidades, se podrían flexibilizar estos procedimientos. En concreto, se podría aumentar el umbral de los contratos menores, introduciendo, como garantía, el principio de rotación, de modo que deban necesariamente alternarse los distintos adjudicatarios (Betetos Agrelo, 2023: 497). Y, al mismo tiempo, también podría explorarse la posibilidad de

incrementar las cuantías máximas previstas en la LCSP para la aplicación del procedimiento abierto simplificado (Almeida Cerreda, 2023: 72).

El cuarto eje de la reforma requeriría la reconfiguración de los servicios públicos cuya responsabilidad compete a los pequeños municipios y micromunicipios. Desde el punto de vista competencial, podría valorarse la posibilidad de que los municipios de menor tamaño solicitasen una dispensa respecto de la obligación de prestación de los servicios mínimos enunciados en el artículo 26.1 LBRL.

En todo caso, la clave se encontraría, más que en la atribución competencial realizada en la legislación básica de régimen local, en aquella llevada a cabo por el legislador sectorial a este tipo de municipios, la cual debería realizarse teniendo en cuenta las concretas características de cada ayuntamiento, modulando su alcance en función de la capacidad real y efectiva del ente local.

En este sentido, Almeida Cerreda (2023: 73) propone, en el caso de los micromunicipios, que siempre que estos soliciten, a la comunidad autónoma respectiva, la dispensa de la obligación de prestar uno o varios de los servicios mínimos, esta les sea concedida directamente. En cambio, los pequeños municipios, aunque también podrían acogerse a esta misma exención, deberán justificar adecuadamente, por un lado, las razones por las que la erogación de los servicios respecto de los cuales piden la dispensa les resulta demasiado gravosa, y, por otro lado, los motivos que impiden o hacen económico inviable recurrir a fórmulas colaborativas o de gestión conjunta.

El quinto de los ejes sobre los que podría pivotar esta reforma del régimen local, para su adaptación a la realidad de los municipios de menor tamaño, requiere la revisión de los mecanismos de financiación de los pequeños municipios y micromunicipios para dotarlos de los recursos suficientes para poder ejercer sus competencias y erogar, en consecuencia, los servicios con unos estándares adecuados de calidad¹².

12. No parece que, desde el punto de vista de su financiación, exista un patrón único generalizable a todos los municipios. 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 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.

En todo caso, como se ha ido apuntando, el eventual régimen especial aplicable a los pequeños municipios y micromunicipios no debería limitarse a la reforma de la legislación básica de régimen local, siendo necesario acometer, en paralelo, la reforma de otras normas básicas estatales, con el fin de disminuir la carga burocrática y lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión.

4. Bibliografía

- Almeida Cerreda, M. (2023). Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 19.
- Betetos Agrelo, N. (2023). El uso de la contratación pública para promover el desarrollo territorial equilibrado. En C. Navarro, Á. R. Ruiz Pulpón y F. Velasco Caballero (dirs.). *Despoblación, territorio y gobiernos locales*. Madrid: Marcial Pons.
- Carbonell Porras, E. (2021). ¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia. *REALA. Nueva Época*, 15.
- Coll Ramis, M. À. y Seguí Llinás, M. (2014). El papel del clima en la estacionalidad turística y la configuración de productos turísticos emergentes. El caso de Mallorca. *Cuadernos de Turismo*, 33.
- Esparcia Pérez, J. (2021). La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España. En Grupo de Trabajo de Geografía Rural (ed.). *Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación*. Madrid: Asociación Española de Geografía.
- European Commission. (2010). *Eurostat regional yearbook 2010*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponible en <https://data.europa.eu/doi/10.2785/40203>.
- FEMP. (2017). *Población y despoblación en España 2016*. Disponible en http://femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe_despoblacion.pdf.
- Galán Galán, A. (2004). El régimen especial de los municipios de gran población. *Anuario del Gobierno Local 2003*.
- (2017). La provincia como parte de un sistema de Administraciones públicas: la necesaria articulación competencial. En L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

factores estos que pueden ser relevantes para la atracción de población y de actividad económica (Velasco Caballero, 2022b: 249).

- Mateos Crespo, J. L. (2020). Organización territorial, prestación de servicios públicos y despoblación: ¿una estrecha relación? En M. M. Fernando Pablo y J. L. Domínguez Álvarez (dirs.). *Rural renaissance: derecho y medio rural*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. (2020). *Plan Anual Normativo 2020*. Disponible en <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:7df7e523-7a89-47b2-8428-71e6fa878f8f/PAN-2020.pdf>.
- Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. (2010). *Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014)*. Disponible en <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/ley-para-el-desarrollo-sostenible-del-medio-rural/prog-desarrollo-rural-sostenible/>.
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (2019a). *Diagnóstico Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Eje efectos población flotante*. Disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/analisis-cartografia/diagnostico_eje_flotante_tcm30-517771.pdf.
- (2019b). *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*.
- (2019c). *Despoblación, reto demográfico e igualdad*. Disponible en <https://acortar.link/f2HbML>.
- Molinero Hernando, F. (2017). La España profunda. *Anuario de la Fundación de Estudios Rurales*.
- Morales Matos, G. y Méndez García, B. (2017). Despoblación rural, comarcas y áreas metropolitanas en España. En L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Orduña Prada, E. (2021). La planta local. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de Derecho Local*. Madrid: Marcial Pons.
- Pinilla, V. y Sáez, L. A. (2017). *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*. Zaragoza: CEDDAR.
- Ponce i Solé, J. (2004). Cooperación intermunicipal y coordinación interadministrativa en el ejercicio de las competencias de urbanismo y vivienda. *Anuario del Gobierno Local 2003*.
- Rivero Ortega, R. (2023). El estatuto de los pequeños municipios. En T. Font i Llovet (dir.). *Repensar el govern local: perspectives actuals*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Santiago Iglesias, D. (2018). Fórmulas para la gestión conjunta de servicios públicos locales. En L. Mellado Ruiz y Á. Fornieles Gil (coords.). *Gestión cooperativa en el ámbito local*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2021). From Smart Cities to Smart Communities: a Conceptual Approach. *European Review of Digital Administration & Law*, 2 (1).

- (2024a). Giustizia spaziale ed erogazione dei servizi pubblici locali da parte dei piccoli comuni: alcune riflessioni sul caso spagnolo. *Istituzioni del Federalismo* [en prensa].
 - (2024b). Provincia, comarca y área metropolitana. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de Derecho Local* (2.^a ed.). Madrid: Marcial Pons.
- Santiago Iglesias, D. y Almeida Cerreda, M. (2021). Las *smart communities*: un instrumento para alcanzar, de forma planificada y concertada, el equilibrio en la distribución espacial de la población. *Cuadernos de Derecho Local*, 56.
- Santiago Iglesias, D. y De Nuccio, A. (2023). La prestación de servicios públicos locales en zonas despobladas. En Y. Gómez Sánchez (coord.). *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Vaquer-Sunyer, R., Barrientos, N., Murray, I. y Blázquez, M. (2021). *Indicador de presión humana (IPH) de las Islas Baleares*. Disponible en <https://www.informemarbalear.org/wp-content/uploads/2021/03/imb-iph-esp.pdf>.
- Velasco Caballero, F. (2020). Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local. *Anuario de Derecho Municipal*, 13.
- (2022a). Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18.
 - (2022b). Financiación de los municipios pequeños y despoblación. *Revista Galega de Administración Pública*, 64.
 - (2022c). Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo. *Anuario de Derecho Municipal*, 15.
- Vicepresidencia Cuarta y Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2020). *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras*. Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf>.
- VV. AA. (2023). El régimen especial de los municipios de gran población en su vigésimo aniversario. *Cuadernos de Derecho Local*, 63. Disponible en <https://gobiernolocal.org/cuadernos-de-derecho-local-no-63/>.

CAPITULO III

Una aproximación empírica al seguimiento y la evaluación de los planes contra la despoblación

José María Rodríguez de Santiago

Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO. 1. Presentación. 2. El seguimiento y la evaluación como actividades intrínsecamente vinculadas al concepto de plan. 3. Análisis de la práctica del seguimiento y la evaluación de los planes contra la despoblación. 3.1. Sobre el material utilizado en este estudio. 3.2. Informe de evaluación final de la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020. 3.3. Seguimiento y evaluación del denominado Plan (estatal) 130 Medidas ante el Reto Demográfico. 3.4. Seguimiento y evaluación de los aspectos relativos al equilibrio territorial del I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023. 3.5. Seguimiento y evaluación del Programa de Desarrollo Rural FEADER de la Región de Murcia 2007-2013. 3.6. Seguimiento y evaluación de los aspectos relativos a la vertebración del territorio del Plan Reactivar Navarra 2020-2023. 4. Conclusiones: tres exigencias dirigidas a la evaluación de los planes. 4.1. La correcta selección de los indicadores. 4.2. Independencia y objetividad del órgano evaluador. 4.3. La publicidad de las evaluaciones. 5. Bibliografía.

1. Presentación

Los planes contra la despoblación aprobados en tiempos recientes por las comunidades autónomas han sido caracterizados como *planes de gobierno o dirección política dotados de eficacia predominantemente indicati-*

va¹. En efecto, estos planes, estrategias, agendas o directrices, dictados tras la tramitación de procedimientos marcados por su flexibilidad, tienen un carácter materialmente coordinador de un ingente volumen de actividad administrativa (relativa a la educación, a la sanidad y a los servicios sociales, a los transportes y las carreteras, al sector agrícola, ganadero y forestal, al fomento de la investigación, a la infancia, a la mujer y a la familia, a la cultura, a las energías renovables, al abastecimiento de agua y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación, al turismo, etc.), afectan prácticamente a todos los departamentos de la Administración dirigidos por el Gobierno autonómico, entre cuyas actuaciones establecen prioridades políticas, y prevén su desarrollo futuro a través de otros planes más concretos e, incluso, de la aprobación de medidas legislativas.

Su función directiva se cumple, principalmente, mediante el suministro y la elaboración de información². A partir del diagnóstico de la situación de las cosas y de la fijación de específicos objetivos, se ofrecen concretas y numerosas medidas (“bancos de medidas”) para su consecución que podrán ser desarrolladas (en principio, de forma voluntaria) por los sujetos públicos y privados que estén dispuestos a dirigir su actividad por la senda diseñada en la planificación.

Aparte de su función directiva “indicativa”, también puede corresponder a estos planes un tipo de eficacia que se ha denominado “indirecta”. Son planes con eficacia indirecta aquellos que identifican objetivos y prioridades que no se imponen de forma imperativa a los destinatarios del plan, sino que posteriormente encontrarán su reflejo en actuaciones de fomento que promoverán mediante estímulos el comportamiento conforme al plan (a través, por ejemplo, de subvenciones o desgravaciones fiscales) o regulaciones que gravarán actividades disconformes con los objetivos del plan³. Entre los objetivos y las medidas del plan y los efectos jurídicos favorables o desfavorables para el destinatario se insertan uno o varios actos jurídico-públicos que, por remisión al plan, son los que propiamente surten dichos efectos jurídicos. En ese sentido se utiliza la expresión planes con eficacia “indirecta”. A través de convocatorias de subvenciones destinadas a la ayuda para la realización de proyectos que materializan las medidas previstas en los planes, estos alcanzan una eficacia directiva no derivada de la propia fuerza del plan⁴. En el ámbito de la lucha contra la despoblación

1. Rodríguez de Santiago (2022: 46-47).

2. Así, Hoppe (1993: 173-175) y Köck (2012: 1417-1420).

3. Así, Köck (2012: 1418).

4. Véase, por ejemplo, el Acuerdo de 23 de julio de 2019, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba el Plan Especial 2019 de apoyo económico a

y la cohesión territorial en Europa esto sucede a gran escala mediante las fórmulas de financiación con fondos europeos reguladas en el derecho de la Unión Europea⁵.

El objeto de este trabajo es el análisis del seguimiento y la evaluación de algunos planes contra la despoblación. Se parte de la idea teórica de que ninguna otra forma de actuación de la Administración está tan conceptualmente vinculada a la evaluación como el plan (*infra*, 2). El análisis se realiza sobre una selección de material de la práctica administrativa consistente en una multiplicidad de informes intermedios y finales de evaluación de diversos planes de este tipo (*infra*, 3).

A partir del estudio de ese material pueden confirmarse en tres conclusiones (*infra*, 4) ideas elaboradas por la ciencia política y de la administración en relación con la evaluación de los planes: para garantizar la calidad de las evaluaciones son de capital importancia tanto el acierto en la selección de los indicadores como la independencia y la objetividad del órgano evaluador; y para dar solidez a la fuerza directiva de estos planes es relevante la publicidad de las evaluaciones.

Como acaba de decirse, los planes indicativos dirigen a través de la información. Los resultados de las evaluaciones periódicas informan a la Administración dirigida por el plan de si se está haciendo mucho o poco para ejecutar las medidas que fueron adoptadas en relación con esa política pública; o si esas medidas se están mostrando suficientemente eficaces para alcanzar los objetivos propuestos o es necesario utilizar para ello más recursos materiales, corregir el rumbo o recurrir a otras medidas con efectos más contundentes y eficacia vinculante, como una reforma legislativa inicialmente no prevista. Es evidente que la función directiva de la evaluación se incrementará si los informes periódicos de seguimiento del plan tienen que hacerse públicos. La oposición parlamentaria puede utilizar los resultados de las evaluaciones para controlar la acción del gobierno en lo que se refiere al cumplimiento de su propio plan. Y el electorado tiene información para formar su intención de voto en función de que las cosas

ayuntamientos en riesgo de despoblación y se autoriza un gasto de 1 500 000 euros para su ejecución (BOCM, núm. 185, de 6 de agosto).

5. Véanse los reglamentos (UE) 2021/1056, 2021/1057, 2021/1058, 2021/1059 y 2021/1060, del Parlamento Europeo y del Consejo, todos ellos aprobados el 24 de junio de 2021, sobre las nuevas reglas aplicables 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.

se hayan hecho bien o mal. La publicidad permite que la evaluación se convierta en un instrumento de rendición de cuentas.

2. El seguimiento y la evaluación como actividades intrínsecamente vinculadas al concepto de plan

La planificación consiste en un procedimiento (tendencialmente riguroso) de obtención y elaboración de información sobre el estado actual de las cosas (diagnóstico), de realización de un juicio de pronóstico sobre su evolución, de fijación de objetivos determinados y de decisión sobre los medios para alcanzarlos mediante la ponderación entre alternativas. Diagnóstico (comprensión analítica de situaciones actuales), pronóstico, objetivos y medidas para alcanzarlos son el contenido propio del procedimiento planificador⁶; y el resultado de ese procedimiento es el plan.

Ninguna otra forma de actuación de la Administración reclama de forma tan directamente vinculada a su propio concepto el seguimiento y la evaluación como el plan. Los objetivos y las medidas del plan dependen siempre de la corrección del diagnóstico. Si la situación real de las cosas cambia, el plan debe verse afectado. Y para detectar ese cambio son necesarios el seguimiento y la evaluación. En caso contrario, el plan puede perder su finalidad o, incluso, puede actuar en contra de ella.

Es propio del plan estar dirigido, sobre todo, a ser cumplido, mucho más que a tener vigencia⁷, en el sentido que tiene este término en relación con la eficacia de las normas. Si el plan se adopta para conseguir concretos objetivos, se hace necesario un procedimiento continuado posterior cuyo objeto sea la valoración de la medida en que aquellos se van alcanzando conforme se utilizan los medios diseñados para ello. La perspectiva dinámica de la transformación propia del plan hace de la evaluación un elemento más esencial para la planificación que para las normas, con respecto a las cuales sigue, en principio, prevaleciendo teóricamente la perspectiva estática de la estabilidad mediante la adecuada regulación de un sector de la realidad social.

Es conocido, no obstante, que desde hace aproximadamente dos décadas la cuestión de la calidad de las normas, con lo que aquella impone al procedimiento de elaboración y también a la evaluación *ex post* de estas⁸, ha cobrado un notable impulso bajo las pancartas de la *Better regulation*

6. De forma muy parecida, Martín-Retortillo Baquer (1988: 326); Hoppe (1993: 164-165); Mauer (2011: 440) y Parejo Alfonso (2020: 152).

7. Así, Köck (2012: 1415), con cita de J. H. Kaiser y K. Huber.

8. Sobre esto véanse, por ejemplo, De Montalvo Jääskeläinen (2017) y Embid Tello (2019).

y, después, la *Smart regulation*, promovidas, en especial, por la Unión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; y hoy incorporadas a la legislación española jurídico-administrativa general⁹.

Como instrumento que permite cumplir las tareas del seguimiento y la evaluación del plan es frecuente que este identifique un listado de indicadores¹⁰ de cuya calidad técnica depende estrechamente la de la misma evaluación. Desde el punto de vista procedural también es relevante la regulación de la publicidad que deba darse a los informes de seguimiento y evaluación. Para determinados planes medioambientales esa publicidad se impone a la Administración como obligación de difusión de información por algunas reglas del derecho internacional y europeo¹¹.

La regulación de la tarea de la evaluación del plan también tiene una perspectiva organizativa. Es frecuente que las leyes reguladoras de la planificación atribuyan la función evaluadora a uno o varios órganos colegiados¹²; o que la creación de un órgano o varios con esa función se prevea en el propio plan¹³. Como sucede en el ámbito de la evaluación normativa, puede hablarse de buenas y malas soluciones en relación con la regulación de este aspecto de la evaluación, porque la propia naturaleza de la actividad evaluadora exige una objetividad y un rigor metodológico que únicamente pueden conseguirse si el órgano que la lleva a cabo actúa en un entorno regulativo que garantice mínimamente su independencia.

Precisamente, en mi opinión, el aspecto más desafortunadamente regulado de la evaluación normativa *ex post* en el ámbito estatal es el organizativo. Existen diversos modelos en lo que se refiere al órgano estatal al que se atribuye la tarea de llevar a cabo las evaluaciones: una comisión

9. Véanse el art. 130.1 LPAC y, para las normas del Estado, el art. 28.2 LGob.

10. Véanse, por ejemplo, los del Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (disponible *on line*), p. 44; y el tomo III de la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación (disponible *on line*), aprobada por Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón.

11. Transpuestas por el art. 7.3 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

12. Véanse las distintas "estructuras de gobernanza" creadas para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia por los arts. 14 a 22 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

13. El I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de noviembre de 2020, atribuye la función de la evaluación y el seguimiento del plan a un Comité Directivo de Evaluación, a una Oficina Técnica de Evaluación y Seguimiento y a un Grupo de Trabajo dentro del Consejo Andaluz de Mayores para el seguimiento del Plan (*Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* de 16 de noviembre de 2020, pp. 206-207).

parlamentaria para las normas con rango de ley, una agencia que evalúa los resultados de la aplicación de normas con cualquier rango, etc.¹⁴. Considero una mala solución la vigente para la normativa estatal, conforme a la cual cada departamento ministerial se encarga de la evaluación *ex post* de las normas promovidas por ellos; y con el material que procede de los diversos ministerios la junta de planificación y evaluación normativa elabora el informe anual de evaluación normativa, que se aprueba por el Consejo de Ministros¹⁵.

La relevancia del aspecto organizativo de la actividad evaluadora es conocida en relación con las evaluaciones de la investigación a las que están acostumbrados los académicos, con las auditorías a empresas y con cualquier evaluación que quiera merecer ese nombre. Los departamentos ministeriales ni son ni pueden ser (lo impide el art. 97 CE) independientes de directivas políticas. Es obvio que será difícil o imposible contrarrestar la tendencia a premiar en las evaluaciones las normas aprobadas o promovidas por Gobiernos del mismo signo político que el del departamento ministerial que evalúe en un momento dado; y a castigar las normas aprobadas o promovidas por Gobiernos de signo contrario. Es este un buen ejemplo de cómo por una mala regulación de tipo organizativo puede frustrarse *ab initio* la correcta realización de una (importante) tarea administrativa. Posiblemente la solución consistente en atribuir concentradamente la tarea de evaluar la normativa del Estado a algún tipo de organismo público estatal (dotado de un régimen organizativo que garantice algún grado de independencia en su actuación) mejoraría el futuro de la evaluación normativa en España.

La regulación de la reciente Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, confirma las ideas a las que se ha hecho referencia. A los efectos de esa ley, el conjunto de actuaciones previstas en estrategias, planes o programas es “política pública” que puede ser objeto de evaluación (art. 2.1). La ley destaca la relevancia de la selección de los indicadores para el seguimiento y la evaluación (indicadores de realización, de resultados y de impacto; art. 12), así como la importancia de la regulación del órgano evaluador, que debe garantizar su independencia y objetividad (arts. 8.2, 8.3 y 15). Esta ley no es aplicable a la evaluación de planes autonómicos o de las entidades locales (art. 3.1). Con respecto a la evaluación de planes estatales,

14. Sobre esto, De Montalvo Jääskeläinen (2017: 151).

15. Véanse los arts. 3.1 y 4 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

el art. 3.4 suscita la duda de si las previsiones relativas a la evaluación del plan que se contienen muy frecuentemente en los propios planes ya sirven para desplazar la aplicación de las nuevas reglas, o si este desplazamiento solo se realiza si es la ley que regula el plan la que contiene normas específicas sobre la evaluación de este, lo que no siempre sucede, aunque solo sea porque hay planes que se aprueban sin previa regulación legal.

3. Análisis de la práctica del seguimiento y la evaluación de los planes contra la despoblación

3.1. Sobre el material utilizado en este estudio

En el trabajo anterior mencionado se analizaron: la Estrategia Regional frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de diciembre de 2021; la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020, aprobada por Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, de la Junta de Castilla y León; la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación de Aragón de 2017, aprobada por Acuerdo 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón; y la Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico y lucha contra la despoblación 2021-2027, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de Cantabria, de 13 de mayo de 2021.

Todavía no hay información relativa al desarrollo y la ejecución de la Estrategia Regional frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031, para la que se previeron dos evaluaciones intermedias (en 2025 y 2029) y otra final (en 2031)¹⁶. Tampoco está disponible la evaluación de la Directriz Especial de Aragón de 2017 citada en la página web de esta comunidad autónoma, donde sí se encuentra el texto del plan, pero no el informe de seguimiento que tendría que haberse elaborado a los cuatro años de su aprobación (en 2021)¹⁷. Es igualmente imposible acceder a los informes anuales de evaluación que tendrían que haberse realizado en relación con la Estrategia Regional de Cantabria¹⁸.

16. Véanse el art. 18.4 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha; y la propia Estrategia (disponible *on line*), pp. 138-139.

17. Véase el apdo. 3 del Decreto del Gobierno de Aragón 165/2017, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación.

18. La Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico y lucha contra la despoblación 2021-2027 está disponible *on line*; y se refiere a los informes anuales de evaluación en su p. 85.

Para la elaboración de este trabajo ha sido, por eso, necesaria la búsqueda de otro material dirigida fundamentalmente por el objetivo de analizar, en concreto, informes de evaluación anuales, intermedios o finales. Ha sido posible el acceso a información que se considera suficientemente representativa. Junto con el informe de evaluación final de la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020, se han analizado la evaluación de un plan del Estado en la misma materia (el denominado Plan 130 Medidas ante el Reto Demográfico) y el seguimiento de tres planes autonómicos que no son estrictamente planes contra la despoblación, pero contienen conjuntos de medidas típicamente pertenecientes a los planes contra la despoblación: el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, el Programa de Desarrollo Rural FEADER de la Región de Murcia 2007-2013, y el Plan Reactivar Navarra 2020-2023.

La perspectiva del análisis se centrará, en adelante, en el examen de la calidad de la evaluación que deriva del carácter interno o externo de la evaluación (de esto depende, en buena medida, la independencia y la objetividad en el ejercicio de la tarea de evaluar), del acierto en la selección de indicadores, y del rigor metodológico de los informes.

3.2. Informe de evaluación final de la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020

La Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020 fue aprobada por Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, de la Junta de Castilla y León¹⁹. El texto de dicho acuerdo es expresivo de la naturaleza de la Agenda como plan de gobierno o dirección política: “mejorar la evolución demográfica” se identifica como un “objetivo que debe ocupar un lugar relevante en la *agenda política de la Comunidad*”; y precisamente del plan derivarán “diversos proyectos legales, planes, acuerdos sociales y actuaciones concretas”. La propuesta de Agenda se presentó ante el Pleno de las Cortes de Castilla y León y se sometió a un procedimiento informal de diálogo y participación de sujetos públicos y privados. Como no es infrecuente en relación con este tipo de planes de dirección política, la Agenda no se aproba en desarrollo de ninguna ley que la previera: era “pura” acción de gobierno.

Como consecuencia de los resultados de varios informes anuales de evaluación, la Agenda fue modificada en dos ocasiones: en 2014 y 2017. Expirado su periodo de vigencia, la Administración autonómica encomendó

19. El texto del Acuerdo fue publicado en el *Boletín Oficial de Castilla y León* de 17 de mayo de 2010, pero la Agenda solo se publica en la página web de la Junta de Castilla y León.

la realización del informe de evaluación final²⁰ a una consultora externa (Zitec Consultores), con el objeto, precisamente, de “garantizar la objetividad e independencia” en el cumplimiento de la tarea evaluadora²¹.

El informe, un texto con buena apariencia formal, es contundentemente crítico en sus conclusiones: se han incumplido tanto el objetivo general de la Agenda (las nueve provincias de la comunidad autónoma han perdido población de 2010 a 2020) como cada uno de sus objetivos específicos (relativos a la emancipación juvenil, al aumento de la natalidad, al mantenimiento de la población inmigrante, al retorno de inmigrantes castellanoleoneses, a la entrada de población procedente de otras comunidades autónomas y a la evolución de la población del medio rural).

El consejero de transparencia, ordenación del territorio y acción exterior y vicepresidente de la Junta compareció en las Cortes de Castilla y León para dar cuenta del informe, y el acto fue seguido de titulares en la prensa regional del tipo: “La evaluación de la Junta señala que incumplió todos sus objetivos de la Agenda de Población 2010-2020”²².

Este es un buen ejemplo de lo que la información veraz contenida en una correcta evaluación aporta a la función directiva de los planes de gobierno meramente indicativos: el ejecutivo rinde cuentas ante el órgano de representación democrática y ante la opinión pública; y, posiblemente, tomará medidas para que la siguiente planificación sea más eficaz que la primera. Cualquier plan, aunque tenga carácter meramente indicativo, como actuación del poder ejecutivo que formula unos objetivos y diseña unas medidas para alcanzarlos, supone un compromiso del ejecutivo, pero una evaluación rigurosa es necesaria para exigirlo.

3.3. Seguimiento y evaluación del denominado Plan (estatal) 130 Medidas ante el Reto Demográfico

Como sucede en otros muchos ámbitos (carreteras, residuos, medio ambiente y urbanismo), también puede hablarse en el caso de los planes autonómicos contra la despoblación de un modelo de planificación escalonada; en este caso, de planificación escalonada de acciones de gobierno o dirección política. Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019 se aproba-

20. El informe es accesible en la página web de la Junta de Castilla y León. Está fechado en mayo de 2021.

21. Informe de evaluación final de la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020, p. 15.

22. Titular de *El Norte de Castilla* de 3 de septiembre de 2021.

ron las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Algunos de los planes autonómicos contra la despoblación aprobados con posterioridad utilizan esa estrategia como referencia²³. Y en el marco de los planes autonómicos no es extraño que se elaboren también planes contra la despoblación de carácter provincial²⁴, comarcal²⁵ o municipal²⁶.

En el contexto de esa estrategia estatal y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, se aprobó el denominado Plan 130 Medidas ante el Reto Demográfico, que prevé actuaciones que deben desarrollarse entre 2021 y 2023²⁷. Si se analiza el contenido de este documento, es posible discutir, en realidad, que se trate de un verdadero plan: no hay ningún estudio que merezca ser calificado como diagnóstico, no se fijan objetivos concretos, las medidas (que proceden de propuestas remitidas por diversos ministerios) se enumeran agrupadas temáticamente (transición ecológica, conectividad territorial, turismo sostenible, etc.), pero no hay rastro alguno que ponga de manifiesto que se haya ponderado entre alternativas y se hayan establecido prioridades entre ellas. En definitiva, el documento contiene un listado o recopilación de medidas (en principio, situadas en el ámbito de la competencia estatal) conectadas por su finalidad, pero carece de la coherencia sistemática y del estudio analítico previo que caracterizan al plan como forma de actuación del ejecutivo.

Llama la atención, de hecho, por lo que se refiere a las previsiones del plan sobre su evaluación, la nula densidad regulativa del apartado que contiene el documento bajo el título “gobernanza del plan de medidas” (pp. 19-20). Sorprende que se destaque en ese apartado, precisamente, “la relevancia de poner en marcha un mecanismo de seguimiento y evaluación, para hacer de este plan un proyecto de todos/as, basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración de la ciudadanía” (p. 19); y que, sin embargo, el documento termine abruptamente después de la descripción de la última medida (creación del observatorio de reto

23. Véase, por ejemplo, el preámbulo de la Estrategia Regional frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de diciembre de 2021, disponible *on line*.

24. Puede verse el Programa Reto Demográfico de la Diputación Provincial de Jaén 2020-2022 (*accesible on line*).

25. Pueden verse los numerosos “Programas de Desarrollo Rural Comarcal 2015-2020” aprobados en el País Vasco (*accesibles on line*).

26. El “Documento de acción: Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España”, de la Comisión de Despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias, de abril de 2017 (*accesible on line*), prevé la conveniencia de diversos planes municipales en este ámbito.

27. El plan está disponible *on line*. La referencia temporal se encuentra en la p. 12.

demográfico, p. 126), sin incluir ninguna previsión (común a cualquier tipo de planes) relativa al seguimiento y la evaluación del plan.

En febrero de 2022 se elabora el primer informe de seguimiento del plan, que, en su conjunto, puede calificarse como la antítesis de lo que exige una evaluación rigurosa. El texto tiene la apariencia de una presentación de las que se realizan típicamente en un seminario o grupo de trabajo, pero ese es el documento que se envió al Senado y que consta en la página web de dicho órgano constitucional, en la sección de documentos, planes, programas e informes, bajo el título: "Informe de seguimiento del Plan de 130 Medidas ante el Reto Demográfico (Plan 130)".

En el informe no se identifica expresamente a su autor, que, no obstante, puede deducirse que es la Secretaría General para el Reto Demográfico del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Su nivel de generalidad y la falta de fundamentación y carácter conclusivo del texto son incompatibles con el rigor metodológico y la objetividad que deben entenderse implícitos en el concepto de evaluación. Y el tono del informe roza lo que cabría calificar de propaganda: por ejemplo, se lee en la p. 9 que se ha invertido "el mayor presupuesto de la historia para extender la banda ancha al conjunto del territorio" (se supone que queda excluido de la "historia" el periodo que va desde el final del siglo pasado hacia atrás). La última frase del apartado de conclusiones es esta: "es importante avanzar en las medidas con mayor impacto y capacidad de transformación" (¡!).

Este tipo de evaluación (que no persigue identificar lo que debe mejorarse, sin selección de indicadores y en la que el control se realiza por el controlado) es evidentemente inútil como instrumento al servicio de la efectiva realización de los planes. Podría ofrecerse como ejemplo paradigmático de lo que no puede ser la evaluación: la evaluación - propaganda.

3.4. Seguimiento y evaluación de los aspectos relativos al equilibrio territorial del I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023

El I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023²⁸ no es formalmente un plan autonómico contra la despoblación, pero, por una parte, se refiere a aspectos típicos de los que se incluyen en este tipo de

28. Aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de noviembre de 2020; publicado en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, núm. 221, de 16 de noviembre de 2020. Las citas se harán por referencia a las páginas del BOJA.

planes, como la atención desde perspectivas diversas a personas mayores que residen en ámbitos rurales: transporte público interurbano, dificultad del acceso a los recursos y servicios, mujeres mayores en entorno rural, situaciones de soledad no deseada en ese ámbito, etc.²⁹. Y, por otra parte, son públicos y accesibles en internet dos informes que contienen información interesante sobre las evaluaciones de este plan. Por eso se ha decidido utilizar ese material para este análisis empírico.

El primer informe está fechado el 16 de marzo de 2021. Llama la atención que se emita en esa fecha, cuando la aprobación del plan tuvo lugar solo unos meses antes, el 4 de noviembre de 2020. Analiza las medidas realizadas en el año 2020. Se denominará, en adelante, Informe 2020. El segundo informe es de fecha 20 de abril de 2022 y se refiere al seguimiento de la ejecución del plan durante el año 2021. Se llamará, en adelante, Informe 2021.

Tampoco en este caso la evaluación es externa, lo que —como va a verse— tiene sus efectos negativos en la calidad de la evaluación. Los informes de seguimiento anuales y el informe de evaluación intermedia y final los realiza la Oficina Técnica de Evaluación y Seguimiento, que también propone la modificación del plan y sus medidas. La oficina está integrada por personal de la Dirección General de Personas Mayores y Pensiones no Contributivas de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación³⁰. El Comité Directivo de Evaluación analiza y valora los informes de seguimiento anuales y el informe de evaluación final del plan; y aprueba las modificaciones y mejoras del plan propuestas por la oficina técnica. El comité está presidido por la consejera de igualdad, políticas públicas y conciliación; y son miembros de ese órgano los directores generales de la Junta de Andalucía implicados en los programas que se desarrollan en el plan³¹.

De los dos informes puede decirse, en términos generales, que están realizados con empeño, pero sin el rigor suficiente; son poco analíticos y no se distingue claramente entre lo que se había previsto, lo que ahora se prevé y lo que se ha realizado. Pueden ponerse dos ejemplos de esto.

En el Informe 2021 se alude a la Orden de 23 de septiembre de 2021, por la que se aprueba el Programa Andalucía Rural Conectada (un programa de servicio público de transporte interurbano regular de personas de uso general

29. Véase el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, pp. 127, 130, 150, 154 y 195.

30. Véase el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, pp. 206-207.

31. Véase el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, p. 207.

con paradas a la demanda); y se dice literalmente que dicha norma “propone” (¿?) la creación de 49 rutas en todo el territorio andaluz. Inmediatamente, en los “indicadores de realización” se informa del número de expediciones realizadas: 49 rutas recogidas en la citada orden; del número de municipios beneficiarios: 66 núcleos de población de zonas rurales; y de la población beneficiaria: 129 466 habitantes (Informe 2021, pp. 42-44). No es probable que en tres meses a partir de la entrada en vigor de la Orden se haya atendido a ese volumen de población. Se habrían realizado más de 1300 trayectos al día. Parece, más bien, que se está aportando como dato realizado la mera previsión del diseño del servicio que realiza la citada norma reglamentaria.

De forma similar, en relación con el objetivo “sensibilización hacia el buen trato”, se informa de las medidas “realizadas” en 2021 con el siguiente texto: “Campaña de promoción del buen trato hacia las personas mayores. El año 2021 se dedicará a la mujer mayor. Se han iniciado los contactos con el Instituto Andaluz de la Mujer para el desarrollo de este programa, que tiene prevista su ejecución en el año 2022 y en el 2023” (Informe 2021, p. 32). El baile de las cifras de los años no se sigue fácilmente, pero parece claro que se están presentando como realizadas medidas que se prevé realizar en el futuro.

Se detecta también en ambos informes un defecto (que sería imputable ya al plan) en el diseño de los indicadores de seguimiento y evaluación. Unos indicadores eficientes deben poder funcionar a través de un sistema de información que se alimente continuamente o con la suficiente frecuencia de los datos relevantes³². Pues bien, no parece que ese sistema de información y alimentación con datos de los indicadores haya sido correctamente elaborado, cuando en el Informe 2021 se expone, en relación con determinadas actuaciones en materia de vivienda, que los datos solo se podrán facilitar cuando se cierre el ejercicio contable “a partir del 21 de enero de 2022”; y cuando se realice el seguimiento del año 2021 del Plan Vive en Andalucía “a lo largo del primer trimestre de 2022” (Informe 2021, p. 25). El Informe 2021, como se ha dicho, tiene fecha de 20 de abril de 2022 y es, por tanto, posterior al trascurso del mes de enero y de los tres primeros meses de 2022.

Por último, también pueden detectarse en los dos informes algunos datos que ponen de manifiesto la falta de consideración de las evaluaciones

32. Véase, sobre esto, el informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2021): *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en Castilla y León: situación actual y propuestas* (disponible *on line*), p. 115; y (aunque no sea aplicable a la planificación autonómica) la regulación del art. 14.2 a) (“frecuencia de recogida de datos”) de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

en la toma de decisiones³³. Puede ponerse como ejemplo la suerte de dos medidas a las que se refieren ambos informes. El Informe 2020 expone que la medida consistente en la “firma de convenios para acceder a datos, principalmente, de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de la Tesorería General de la Seguridad Social” está en fase de realización, pero todavía no puede considerarse que se haya cumplido con ella (Informe 2020, p. 75). En el mismo informe, por otra parte, se dice, en relación con la medida “elaboración de un protocolo de actuación para la diversidad e inclusión del colectivo LGTBI”, que se ha constituido un grupo de trabajo, que ya ha celebrado 16 reuniones, y que se ha elaborado un “borrador” de protocolo. Pero el borrador no ha sido todavía aprobado por la autoridad competente y, por tanto, no ha sido implantado en ningún centro de mayores (a pesar de lo cual la medida se entiende “cumplida”) (Informe 2020, p. 74).

Cuando, aparentemente, es tan poco lo que resta para la realización de ambas medidas, llama la atención que en el Informe 2021 vuelva a exponerse que tampoco ese año se han firmado los convenios con la AEAT y la TGSS (Informe 2021, p. 23); y que todavía está pendiente la aprobación normativa del protocolo para evitar la discriminación de las personas LGTBI, por lo que su difusión se ha realizado con el objetivo de su aplicación voluntaria (Informe 2021, p. 15). Es posible pensar que los resultados de la evaluación de 2020 no se tuvieron en cuenta para diseñar la agenda de actuaciones necesarias del órgano responsable de la adopción de esas decisiones correspondiente al año 2021. Esto es, que la evaluación no ha dirigido eficazmente la tarea de la ejecución del plan.

3.5. Seguimiento y evaluación del Programa de Desarrollo Rural FEADER de la Región de Murcia 2007-2013

El Programa de Desarrollo Rural FEADER de la Región de Murcia 2007-2013³⁴ (en adelante, PDRM) es un típico plan a través del cual se articula la obtención de financiación de los fondos europeos estructurales y de cohesión. La ayuda del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) se concede

33. Como, sin embargo (aunque no es aplicable a la planificación autonómica), exige el art. 23 (“incorporación de los resultados de la evaluación de políticas públicas al proceso de toma de decisiones”) de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

34. Las diversas versiones del programa (aquí se utiliza la de 23 de abril de 2008) y los informes de evaluación citados en este apartado están disponibles *on line* en la página web de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Las citas hacen referencia al número de página de los documentos pdf.

con el requisito de la previa existencia de un plan estratégico nacional y de planes de desarrollo rural, densamente regulados en el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural; y en el (todavía más detallado) Reglamento (CE) núm. 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento anterior. Ambos reglamentos están hoy derogados y han sido sustituidos por regulaciones posteriores.

El PDRM incluye, entre sus cuatro ejes de actuación, uno relativo a la “diversificación y mejora de la calidad de vida en las zonas rurales” (pp. 127 y ss.), en cuyo contexto adopta medidas tales como instalación de jóvenes agricultores (pp. 161 y ss.), ayudas a la creación y al desarrollo de microempresas (pp. 343 y ss.), fomento de actividades turísticas (pp. 346 y ss.) y prestación de servicios básicos para la economía y la población rural (pp. 349 y ss.), etc. Son estas, como se sabe, típicas medidas de las que se adoptan en los planes autonómicos contra la despoblación. Esta es la razón por la que se ha aceptado utilizar este material como objeto de análisis en el trabajo.

El PDRM contiene un apartado, muy perfilado, relativo al seguimiento y la evaluación del plan (pp. 411 y ss.), en el que se reproducen las reglas que sobre esta cuestión establecen los dos reglamentos citados: composición del comité de seguimiento (art. 77 Reglamento 2005), informe intermedio anual (art. 82 Reglamento 2005), exigencia de que los informes sean realizados por evaluadores independientes y de que los resultados de la evaluación se pongan a disposición del público (art. 84.4 Reglamento 2005), lista detallada para cada eje del programa de indicadores comunes de base, de realizaciones, de resultados y de repercusión (anexo VIII Reglamento 2006).

Sin duda, es la aplicación estricta (y controlada por los órganos de la UE) de estas reglas relativas a la evaluación, conocidas como “marco común de seguimiento y evaluación” [art. 2 f) Reglamento 2005], y elaboradas por la práctica administrativa del DUE a lo largo de décadas de evaluación de los programas que obtienen financiación de los fondos europeos, la que explica que, como va a exponerse, a este programa de desarrollo rural se refieren las evaluaciones de más calidad de las que se analizan en este trabajo. Se examinan a continuación el informe de evaluación intermedia, fechado el 13 de diciembre de 2010 (en adelante, IEI 2010), y el informe de evaluación *ex post*, fechado en diciembre de 2016 (en adelante, IEEP 2016), ambos elaborados por Red2Red Consultores, la empresa contratada por la autoridad de gestión del programa (la Dirección General de Regadíos y Desarrollo Rural) para que realizará una evaluación independiente (IEI 2010, p. 17).

Basta comenzar a leer el IEI 2010 para detectar el cambio de tono en la exposición de la evaluación con respecto a lo que es normal en las evaluaciones internas. El informe no se relaja en la complacencia, sino que pretende ofrecer con rigor crítico información veraz. Me parece que no será frecuente encontrar en autoevaluaciones administrativas declaraciones del tipo de las que en el IEI 2010 se contienen en el resumen inicial de los “principales resultados de la evaluación”: “el ritmo de ejecución y declaración de pagos FEADER muestra un lento comienzo de la ejecución y un preocupante ritmo de declaración de gastos a la Comisión Europea que dada la evolución podría generar problemas” (IEI 2010, p. 7); o “en líneas generales, los efectos son escasos y poco visibles a nivel general. Existe un importante retraso en la puesta en marcha del programa” (IEI 2010, p. 8).

Puede constatarse, por ejemplo, la claridad con la que se explica en el informe el retraso en la ejecución de la medida 112, instalación de jóvenes agricultores (IEI 2010, pp. 94 y ss.); o de la medida 431, funcionamiento de los grupos de acción local (IEI 2010, pp. 138 y ss.); o el empeño metodológico y el esfuerzo que se emplean para ofrecer análisis transversales, como el que se refiere a la coherencia interna de las medidas del programa, análisis que ya se realizó “durante la evaluación *ex ante*; y ahora se trata de volver a realizar [...] partiendo de los datos de ejecución de las medidas desde el inicio del programa hasta el 2009” (IEI 2010, p. 142); y el análisis crítico que se realiza de los indicadores del programa para valorar “si ofrecen información adecuada, fiable y útil para cuantificar los objetivos planteados por el programa. El objetivo final de este análisis es establecer posibles puntos de mejora” (IEI 2010, p. 184). El informe termina con un extenso apartado de conclusiones y recomendaciones (IEI 2010, pp. 222 y ss.).

La misma calidad evaluadora se detecta en el IEEP 2016. A lo largo de la vigencia del programa este fue revisado en numerosas ocasiones, con autorización de la Comisión, para adaptar sus previsiones a lo que realmente estaba sucediendo y, entre otros aspectos, en cuanto a su vigencia, que se prolongó hasta el año 2015. En relación con la ejecución de la financiación (y teniendo en cuenta esas modificaciones), en el resumen ejecutivo inicial del IEEP 2016 se afirma: la ejecución financiera del programa “ha presentado destacadas oscilaciones a lo largo del periodo de programación. Un ritmo de ejecución lento en las primeras anualidades, seguido de años donde la ejecución remontó, volviendo a descender y ascender posteriormente, finalizando en el año 2015 con un grado de ejecución muy favorable. Al final del periodo de programación 2007-2015, el grado de ejecución del Programa fue del 97,93% respecto al gasto público total al final del periodo de programación, lo que se considera bastante positivo” (IEEP 2016, p. 8).

El IEEP 2016 se completa con otro documento de anexos en el que se da cuenta de la realización de encuestas que tenían el objetivo de “obtener información y opiniones de las personas beneficiarias del programa de forma que se complete el resto de información obtenida por otras vías utilizadas a lo largo del proceso de esta evaluación” (documento de anexos, p. 27). Las preguntas formuladas a los beneficiarios fueron de este tenor: “los procedimientos administrativos a realizar han sido sencillos”; “el tiempo que transcurre desde que pidió la ayuda hasta el pago ha sido adecuado (el habitual en estas gestiones)”; o “qué cree que hubiera pasado si no hubiera tenido esta ayuda”, con las posibles respuestas: “no hubiera habido grandes cambios en mi actividad” (23 % de los encuestados), “hubiera cambiado el modo en que realicé mi actividad (productos, técnicas...)” (31 %), y “hubiera abandonado mi actividad” (45 %). También las nuevas reglas aplicables a la evaluación de políticas públicas estatales (entre las que, no obstante, no se cuenta este plan autonómico de desarrollo rural) prevén que, cuando proceda, el proceso de evaluación se desarrollará garantizando la participación de los actores interesados³⁵.

3.6. Seguimiento y evaluación de los aspectos relativos a la vertebración del territorio del Plan Reactivar Navarra 2020-2023

El Plan Reactivar Navarra 2020-2023³⁶ es un plan de gobierno o dirección política, que se adoptó en el contexto del proceso de recuperación de la crisis del coronavirus de 2020, pero aprovechó para incorporar otras “misiones” que también se incluyeron en otras estrategias internacionales o europeas con idéntica ocasión: transformar la economía para la digitalización, acelerar la transición ecológica, promover la cohesión social y la igualdad de oportunidades, etc. En concreto, una de las siete “misiones” del plan coincide con la finalidad característica de los planes autonómicos contra la despoblación: vertebrar el territorio de manera sostenible. En el contexto de esta misión se establecen prioridades típicas también en otros planes de este tipo: establecer un nuevo modelo de crecimiento sostenible y de relación urbano-rural, servicios básicos sostenibles y accesibles para todos, iniciativas de creación de actividad económica y generación de empleo en el medio rural, etc. (PRN, pp. 55 y ss.).

Es peculiar de este plan (y muy infrecuente en la práctica) que la iniciativa para su aprobación partió del Parlamento de Navarra, que acordó la creación

35. Art. 18.2 de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

36. El plan está disponible *on line*. En adelante se citará como PRN y se hará referencia a las páginas del documento pdf.

de una comisión especial sobre el Plan Reactivar Navarra, que debía aportar al Gobierno de Navarra medidas para el plan (PRN, p. 26).

El plan se estructura en misiones, prioridades y medidas. La formulación de estas últimas tiene, en muchas ocasiones, un carácter tan general que, ya desde el diseño, puede preverse que dificultará la evaluación de su cumplimiento. Por lo que se refiere a la misión que más nos interesa en este apartado, la de vertebrar el territorio, algunas medidas consisten, por ejemplo, en promover cambios en la estrategia territorial de Navarra y en los instrumentos de planeamiento local, para convertirlos en una herramienta útil para propiciar el equilibrio territorial de Navarra y modelos de vida más sostenibles, eficientes y equitativos (medida 62); o garantizar la puesta al día de las infraestructuras locales, atendiendo a los nuevos retos de la transición energética, la sostenibilidad (“Green-Deal”) y el despoblamiento (medida 65). Por cierto, una de las medidas del plan que, seguramente, llamará la atención del lector jurista, aunque no se contenga entre las medidas dirigidas a la vertebración del territorio, sino a la misión “profundizar en nuestro marco de convivencia”, se formula así:

“Medida 128. Se apuesta por una Comunidad Foral rica en derechos y libertades. Se prestará especial atención [a] la garantía de derechos y libertades tales como el derecho a la intimidad y al propio honor, las libertades de circulación, expresión, manifestación y circulación. Se insta al Gobierno Central a que tome las medidas pertinentes para reformar el marco jurídico para mejorar la protección de dichos derechos y libertades. También de los derechos de ciudadanía digitales”.

Creo que no hace falta hacer ningún comentario al respecto que vaya más allá de destacar la dificultad de configurar este objetivo como medida de un plan. Parece obvio que la medida se inserta en la tendencia actual de hacer política de “los derechos en broma”³⁷.

Al diseñar la “gobernanza del plan”, en el apartado donde muchos de los actuales planes de la práctica administrativa adoptan disposiciones procedimentales y organizativas destinadas a garantizar la seriedad en la tarea de ejecutarlo, “se desarrolla una estructura de dirección flexible que permite la participación política y social a la vez que la iniciativa y ejecución del Gobierno” (PRN, p. 74), pero ni siquiera se menciona la palabra evaluación.

El hecho es, sin embargo, que existe una evaluación de este plan en el “Informe de seguimiento y ejecución intermedia, mayo 2023”³⁸ (en adelante,

37. De Lora Deltoro (2023).

38. Disponible *on line*.

ISEI 2023). Aunque no se dice expresamente en el informe, parece que también en este caso la evaluación ha sido externa y la ha realizado la misma empresa consultora que se ha encargado de las evaluaciones del programa de desarrollo rural de Murcia analizadas arriba, Red2Red Consultores. El informe se encuentra en la página web de esa empresa como publicación propia, y lleva en cada página el logo de la consultora.

El tono y el rigor de la evaluación nada tienen que ver, sin embargo, con los que se han destacado en el apartado anterior de este trabajo. Esta evaluación, envuelta en un ropaje formal muy correcto, se acerca bastante —como se va a tratar de demostrar a continuación— al tipo de “evaluación-propaganda” a la que se hizo mención en otro supuesto anterior. Este informe pone de manifiesto que la evaluación externa (sobre todo, la privada) no es en sí garantía de rigor, objetividad e independencia. Y es que parece obvio que, si quien lleva a cabo la evaluación es una consultora externa privada, su objetividad y su rigor dependerán de los términos del encargo que se haya recibido.

El lenguaje del texto del informe ya se hace impropio de un ejercicio objetivo de evaluación cuando, casi al comienzo, se dice que “tras dos años y medio de ejecución, el plan ha alcanzado su velocidad de crucero” (ISEI 2023, p. 6). En el apartado “nivel de ejecución del plan en conjunto”, que se contiene en la parte inicial del informe, se afirma que “en los dos años transcurridos desde la puesta en marcha del plan, este se encuentra en un nivel de ejecución medio-alto atendiendo a las cifras de ejecución de las medidas. Así, se ha logrado finalizar el 43 % de las medidas (81), mientras el grueso de las mismas, el 51 % (96) se encuentran en fase de ejecución y un 7 % aún no se han iniciado (13)” (ISEI 2023, p. 22).

Veamos cómo se llega a esas cifras a través de algunos ejemplos de medidas relativas a la misión de “vertebrar el territorio de manera sostenible”, de la que se dice que ha alcanzado un nivel de ejecución alto (ISEI 2023, p. 40). No se sabe cómo es posible considerar “finalizada” la (nada concreta) medida 62 (promover cambios en la estrategia territorial de Navarra y en los instrumentos de planeamiento local para convertirlos en una herramienta útil para propiciar el equilibrio territorial de Navarra y modelos de vida más sostenibles, eficientes y equitativos) cuando, a continuación, como motivación de esa declaración, se dice que, “a pesar de su estado de finalización, los departamentos no han aportado información referida a los resultados tangibles de esta medida” (ISEI 2023, p. 41). Parece que el estado de finalización es un *a priori* que se afirma aunque no se disponga de ninguna información al respecto. Esto es voluntarismo.

Tampoco se entiende que se considere finalizada la medida 69, “impulsar un nuevo modelo de cogobernanza territorial para acelerar la

puesta en marcha de acciones concretas del plan del Pirineo”, con la única justificación de que los “proyectos de inversión apoyados en el Pirineo” han alcanzado el valor de 12 millones de euros (ISEI 2023, pp. 42-43). Que con la inversión de esa cantidad se pudiera conseguir nada más y nada menos que “un nuevo modelo de cogobernanza territorial” sería, sin duda, un buen ejemplo de eficiencia en la actuación administrativa. De la medida 128 antes mencionada (se apuesta por una Comunidad Foral rica en derechos y libertades...) se dice, por cierto, que se encuentra en “estado de ejecución: sin iniciar”. Quien acceda directamente al informe creo que podrá comprobar que los ejemplos de falta de rigor y voluntarismo en la evaluación podrían multiplicarse.

4. Conclusiones: tres exigencias dirigidas a la evaluación de los planes

El sucinto estudio empírico realizado confirma algunas ideas que la ciencia política y de la administración ha elaborado en relación con la evaluación de las políticas públicas. Todas ellas están presentes en la regulación de la reciente Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. Rige como presupuesto para que las evaluaciones sean consideradas en la toma de decisiones y puedan dirigir eficazmente la tarea de la ejecución del plan: que este haya identificado correctamente los indicadores que se utilizarán en su evaluación, la garantía de que el órgano que realiza la evaluación actúa con independencia y objetividad, y la publicidad de las evaluaciones.

4.1. La correcta selección de los indicadores

Se ha mostrado más arriba cómo dificulta la ejecución del plan la adopción de medidas genéricas para las que no es fácil seleccionar indicadores correctos de cumplimiento. Piénsese en el caso de las medidas: “promover cambios en la estrategia territorial [...] y en los instrumentos de planeamiento local para convertirlos en una herramienta útil para propiciar el equilibrio territorial [...] y modelos de vida más sostenibles, eficientes y equitativos”, o “impulsar un nuevo modelo de cogobernanza territorial”, ambas incluidas en el Plan Reactivar Navarra analizado. Y en el supuesto del Plan de Personas Mayores de Andalucía se ha destacado la importancia de que el sistema de indicadores funcione en paralelo con un sistema de información que se alimente continuamente o con la suficiente frecuencia de los datos relevantes.

La Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado

(arts. 12-14), contiene un modelo de regulación del seguimiento y la evaluación de las políticas públicas que puede ser utilizado en el diseño de este aspecto crucial del diseño de los planes. El funcionamiento de los indicadores del “marco común de seguimiento y evaluación”, utilizado en la ejemplar evaluación del Programa de Desarrollo Rural de Murcia citado, es otro modelo que puede importarse a planificaciones análogas.

4.2. Independencia y objetividad del órgano evaluador

A lo largo de la exposición de este trabajo se han puesto de manifiesto las ventajas de la evaluación externa, que facilita la independencia y la objetividad en el cumplimiento de esa tarea, en los casos de la Agenda de Castilla y León y del Plan de Desarrollo Rural de la Región de Murcia.

La autoevaluación por la propia Administración autora del plan, sin embargo, roza el modelo de la “evaluación-propaganda” en el caso del Plan estatal 130 Medidas ante el Reto Demográfico. Y muestra niveles de autocoplacencia incompatibles con el rigor contenido ya en el propio concepto de evaluación en el Plan de Personas Mayores de Andalucía. En el supuesto del Plan Reactivar Navarra queda acreditado, por otra parte, que la evaluación externa (sobre todo, la privada) no es en sí garantía de rigor, objetividad e independencia, porque parece obvio que, si quien lleva a cabo la evaluación es una consultora externa privada, su objetividad y su rigor dependerán de los términos del encargo que se haya recibido.

La Administración autora y responsable del plan debe ser responsable también del suministro de la información necesaria para el seguimiento y la evaluación, pero la tarea evaluadora, en sentido estricto, ha de realizarse, con carácter general, por un equipo evaluador externo al órgano responsable de ejecución del plan (así, por ejemplo, art. 15.2 de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado), que tenga orgánicamente garantizada la posibilidad de desarrollar su tarea con independencia, rigor y objetividad.

4.3. La publicidad de las evaluaciones

La publicidad de las evaluaciones es especialmente relevante en el supuesto de planes de gobierno o dirección política, como son la mayoría de los planes contra la despoblación, pues es la puesta a disposición del público de

esa información una de las herramientas más importantes para garantizar la función directiva de este tipo de planes. Se ha destacado esta idea más arriba, en el caso de la Agenda de Castilla y León: el informe hecho público determinó que el ejecutivo rindiera cuentas ante el órgano de representación democrática y ante la opinión pública; y, posiblemente, después tomará medidas para que la siguiente planificación sea más eficaz que la primera.

También puede extraerse de este principio aplicable a las evaluaciones una vertiente consistente en la incorporación a su procedimiento de un trámite de participación de los actores interesados, como sucedió en el caso de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural de Murcia.

5. Bibliografía

- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2021). *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en Castilla y León: situación actual y propuestas*.
- De Lora Deltoro, P. (2023). *Los derechos en broma. La moralización de la política en las democracias liberales*. Barcelona: Deusto.
- De Montalvo Jääskeläinen, F. (2017). La evaluación *ex post* de las normas: un análisis del nuevo modelo español. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 37, 139-176.
- Embíd Tello, A. (2019). Calidad normativa y evaluación *ex post* de las normas jurídicas. *Revista General de Derecho Administrativo*, 50, 1-35.
- Hoppe, W. (1993). Planificación. *Documentación Administrativa*, 235-236, 163-247.
- Köck,W.(2012).Pläne.En W.Hoffmann-Riem,E.Schmidt-Aßmanny A.Voßkuhle (eds.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts* (tomo II, pp. 1389-1455). Múnich: Beck.
- Martín-Retortillo Baquer, S. (1988). *Derecho administrativo económico I*. Madrid: La Ley.
- Maurer, H. (2011). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (11.^a ed.). Múnich: Beck.
- Parejo Alfonso, L. (2020). El procedimiento administrativo de la planificación. En L. Parejo Alfonso y M. Vaquer Caballería (dirs.). *Estudios sobre el procedimiento administrativo. II. Tipos de procedimientos* (pp. 139-219). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rodríguez de Santiago, J. M.^a (2022). Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes. El ejemplo de los planes contra la despoblación. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6, 7-49.

CAPÍTULO IV

Actuaciones de la Unión Europea y nacionales para el reto demográfico: ¿pueden activarse las entidades locales menos dinámicas?

Cristina Ares Castro-Conde

Profesora titular de Ciencia Política y de la Administración.
Universidad de Santiago de Compostela

“Las Administraciones públicas desempeñan un papel clave en la promoción del crecimiento en todas las regiones. La calidad de las instituciones públicas a nivel regional y local es un requisito previo para las políticas de base territorial, la competitividad regional y el atractivo para la inversión, lo cual es importante para evitar trampas para el desarrollo, en particular en las regiones menos desarrolladas y en transición” (Comisión Europea, 2023e: 2)

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Catálogo de actuaciones de la Unión en materia de demografía: el lugar de la dimensión territorial. 3. Europeización del reto demográfico en España a partir de 2021. 4. Breve reflexión final. 5. Bibliografía.

1. Introducción

La transición demográfica constituye un desafío de especial envergadura para el sistema político de la Unión Europea (de aquí en adelante, UE), entre otras razones porque afecta a los pilares de su modelo: de una parte, el crecimiento asociado al mercado interior y de otra, la igualdad, tanto entre generaciones que envejecen como entre ciudadanos afincados en distintos territorios, teniendo en cuenta las eventuales carencias de oportunidades y problemas para el acceso a servicios básicos en las áreas despobladas, entre

otras diferencias relevantes asociadas a la geografía. Además, la distribución de competencias entre las instituciones de la Unión y nacionales, las cuales mantienen el control de las decisiones en materia fiscal y social, entre otras esenciales para una gestión integral del cambio demográfico, obstaculiza la implementación de estrategias y otros instrumentos de políticas de la UE en esta materia. Asimismo, un abordaje eficaz de la dimensión territorial del reto demográfico requiere no solo de voluntad de participación de las entidades locales más afectadas por este desafío, sino también de diversas habilidades de sus Administraciones, que resulta complejo desarrollar, entre otras, en las entidades locales pequeñas, especialmente de los entornos menos dinámicos.

Más allá de los desafíos de la gobernanza del cambio demográfico, a partir de la Gran Crisis (2008-2014), el “orden administrativo” de la UE ha emergido como columna vertebral del sistema (Trondal y Bauer, 2017: 74), que ha acelerado notablemente su integración. Sobre la ejecución de políticas públicas de la Unión, el foco se traslada de las competencias de las autoridades nacionales, regionales y locales en los distintos países a la oferta de capacidades administrativas para implementar las reformas e inversiones programadas.

En relación con la agenda de la UE en materia de demografía, la Comisión von der Leyen, en el ciclo 2019-2024, planteó un “enfoque global”, con cuatro pilares: “padres” o “conciliar las aspiraciones familiares y el trabajo remunerado”; “juventud” o “apoyar y capacitar a las generaciones más jóvenes para que prosperen”; “personas mayores” o “capacitación de las generaciones de más edad y mantenimiento de su bienestar”; y “migración” o “escasez de mano de obra y gestión de la migración legal” (Comisión Europea, 2023d). Acerca del impacto en la cohesión territorial y sus eventuales efectos en las percepciones sobre las instituciones públicas de los ciudadanos en las zonas geográficas rezagadas, se reconoce que “el cambio demográfico afecta a la cohesión social, territorial e intergeneracional de nuestras sociedades democráticas, ya que algunos Estados miembros y regiones se ven más afectados que otros” (Comisión Europea, 2023c: 1). “Como consecuencia de los cambios demográficos y las transformaciones estructurales, muchas regiones menos desarrolladas y rurales se enfrentan cada vez más a carencias de mano de obra y de capacidades, así como a una baja competitividad regional y capacidad para atraer inversiones, con diferencias entre las zonas urbanas y rurales en algunos países. Estas disparidades territoriales también socavan la cohesión social y la confianza en las instituciones y los procesos democráticos en Europa” (Comisión Europea, 2023b: 6).

Sin embargo, la dimensión territorial del reto demográfico no ocupa una posición central en los objetivos estratégicos de la UE, si bien algunas iniciativas en este sentido serían el compromiso de la Comisión de garantizar que ninguna región “se quede atrás”, materializado en la Plataforma de Aprovechamiento del Talento y nuevas convocatorias en el marco del Mecanismo para el Impulso del Talento, o el apoyo a la creación de valles regionales de innovación con participación de las regiones con peores datos en esta materia (con 100 millones de euros de Horizonte Europa y 70 millones de euros del instrumento de inversiones interregionales en innovación en el ámbito del Fondo Europeo de Desarrollo Regional) (Comisión Europea, 2021b: 28-29).

Este capítulo ofrece, en primer lugar, una visión de conjunto de los marcos estratégicos e instrumentos regulativos y financieros de la Unión sobre demografía en el ciclo político que se inició tras las elecciones europeas de 2019. Llama la atención sobre el impacto del *brexit* y de la pandemia de COVID-19 en la extensión de este catálogo de actuaciones. En segundo lugar, examina distintas iniciativas nacionales españolas. Finalmente, plantea una cuestión fundamental: ¿pueden activarse las instituciones locales más rezagadas en la gestión del cambio demográfico cuando no disponen de capacidades administrativas suficientes?

2. Catálogo de actuaciones de la Unión en materia de demografía: el lugar de la dimensión territorial

Los distintos instrumentos de la UE en materia de cambio demográfico (estratégicos, regulativos y financieros) se han ampliado notablemente en el último lustro, tal y como sistematiza la Comunicación “Cambio demográfico en Europa: conjunto de instrumentos de actuación”. Este catálogo se desarrolló como reacción a la crisis provocada por el resultado del referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE (junio de 2016) y la pandemia de COVID-19. Primero, el *brexit* creó una ventana de oportunidad que propició un mayor impacto en el establecimiento de prioridades y el diseño de políticas de la Unión de las múltiples evidencias y análisis que alertaban de los riesgos asociados a la escasa visibilidad de la aportación del ámbito supranacional a la provisión de bienestar para distintos grupos sociales en los países. Como primer resultado relevante, en 2017, se definió el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Después, como reacción a la pandemia, y con el Reino Unido al margen de las instituciones de la Unión, se produjo la autorización a la Comisión para contraer empréstitos en nombre de la UE, por valor de hasta 750 000 millones de euros en precios de 2018, con el propósito de multiplicar la financiación para el impulso de las ambiciones políticas del ciclo institucional 2019-2024, a través del Instrumento de Recuperación *Next Generation EU*.

Con anterioridad a estas últimas crisis, la gestión de la transición demográfica desde el ámbito de la Unión se centró en la elaboración de legislación laboral (en el marco del mercado interior), la provisión de datos y estudios estratégicos sobre este asunto, así como diversas actuaciones en materia de envejecimiento activo. Con el aumento de la esperanza de vida, a la vista de las proyecciones de contracción del número de personas activas en el mercado interior, así como de crecimiento del peso financiero de programas de gasto como pensiones, sanidad o cuidados de larga duración, las instituciones de la UE han promovido la participación de los adultos de más edad, combatiendo estereotipos asociados al factor etario, así como impulsado la adopción de medidas para reducir la dependencia (Ares Castro-Conde, 2018). Algunos de los instrumentos normativos de la Unión destacables, anteriores a 2017, son la Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo (contra la discriminación por causa de edad) [Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000] o la Directiva relativa a la igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (protección contra el despido durante el permiso de paternidad y el permiso por adopción) [Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006].

En el ciclo político que comienza con las elecciones europeas de 2019, la intervención del ámbito de la Unión, como se ha señalado, aumenta, con numerosos instrumentos estratégicos, normativos y financieros. Para empezar, la transición demográfica cobra protagonismo político. Se integra en una de las seis grandes ambiciones para el ciclo institucional, hasta 2025, denominada “un nuevo impulso a la democracia europea”, coordinada por la vicepresidenta de la Comisión para “Democracia y Demografía”, Dubravka Šuica. La carta de misión que la presidenta von der Leyen dirigió a esta vicepresidenta, al inicio del mandato, contiene iniciativas relevantes en materia de demografía, como una visión a largo plazo para las zonas rurales, apoyo a las zonas afectadas por la “fuga de cerebros”, un Libro verde sobre envejecimiento que trate cuestiones relativas a las pensiones y los cuidados, mejoras en materia de conciliación en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales, o inversiones para la primera infancia a través de una Garantía Infantil que proteja especialmente a las niñas y los niños más vulnerables (Ares Castro-Conde, 2021: 296-297).

El encargo a la vicepresidenta Šuica incluyó la adaptación del conjunto de instrumentos de políticas de la UE a la transición demográfica, en coordinación con los demás miembros del Colegio de Comisarios¹.

1. En concreto, la carta de misión remitida por la presidenta von der Leyen a la vicepresidenta Šuica enumeraba las siguientes líneas de trabajo (von der Leyen, 2019b: 5-6): “I. Ha-

Acerca de los primeros productos de la agenda de cambio demográfico 2019-2024 cabe apuntar que el Informe sobre los efectos de la transformación demográfica, anunciado en junio de 2020, alertó de las diferencias entre Estados miembros y regiones de un mismo país en relación con la dimensión del reto demográfico. Marcó como objetivo “que ninguna región ni persona se queden atrás, un sentimiento que puede llevar a la pérdida de fe en nuestra democracia” (Comisión Europea, 2020c: 4). Además, el Libro verde sobre envejecimiento: “Promoviendo la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones”, publicado en enero de 2021, planteó el empleo del Programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud (EU4Health; incorporado entre las medidas de respuesta a la pandemia de COVID-19) “en la lucha contra el cáncer, la demencia, la salud mental, y la promoción de la nutrición y las dietas saludables, así como la actividad física regular” (Comisión Europea, 2021a: 4). Asimismo, adelantó la presentación por parte de la Comisión de un plan de actuación para apoyar la materialización del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que se relaciona “directa o indirectamente con áreas afectadas por el envejecimiento, como los ingresos y las pensiones de las personas de edad avanzada, los cuidados de larga duración, la atención sanitaria, la inclusión de las personas con

cer uso del trabajo de Eurostat, la oficina estadística de la UE, para analizar el impacto del cambio demográfico en distintos grupos sociales y en áreas y regiones afectadas asimétricamente. En los primeros seis meses de nuestro mandato, elaborar un informe para ayudar a identificar actuaciones. II. Trabajar estrechamente con los Estados miembros y las regiones para comenzar un ejercicio de mapeo extenso y estudiar cómo podemos asistir mejor a aquellas regiones que presentan más necesidades de reformas o inversiones dirigidas, sobre todo para mejorar infraestructuras y el acceso a los servicios. III. Coordinar el trabajo sobre una visión a largo plazo para las zonas rurales. Precisamos capacitarlas para que saquen el máximo partido a su potencial y ayudarlas a enfrentar su conjunto específico de problemas, desde el cambio demográfico a la conectividad, el riesgo de pobreza y el acceso limitado a los servicios. Debes hacerlo consultando a la gente que vive en las zonas rurales, así como a las autoridades locales y regionales. IV. Buscar modos de facilitar el intercambio de buenas prácticas entre distintas partes de Europa con idénticos retos demográficos. En este sentido, quiero que busques modalidades de apoyo a las zonas más afectadas por la “fuga de cerebros”, incluyendo la Garantía Juvenil. V. Presentar un Libro verde sobre envejecimiento, lanzando un debate amplio sobre sus efectos a largo plazo, sobre todo en materia de cuidados y pensiones, y acerca de cómo fomentar el envejecimiento activo. Para ello, debes valorar si nuestros sistemas de protección social están preparados para dar respuesta a las necesidades de una población que envejece. VI. Como parte de la implementación del Pilar Europeo de Derechos Sociales, coordinar el trabajo sobre la mejora de la conciliación laboral y familiar y el apoyo a las personas a lo largo de sus carreras. VII. Necesitamos invertir más en el futuro de nuestros niños. Coordinaremos el trabajo sobre la futura Garantía Infantil, asegurándonos de que los niños tengan acceso a los servicios que precisan y estén apoyados hasta alcanzar la edad adulta. VIII. En este sentido, liderarás en la Comisión Europea la protección de los derechos de los niños. Prepararás una estrategia amplia sobre los derechos de los niños, que debe incluir medidas para la protección de los niños vulnerables, proteger sus derechos en línea, fomentar la justicia amigable con los niños y prevenir y combatir la violencia” (von der Leyen, 2019b: 5-6).

discapacidades, la asistencia social, la conciliación de la vida laboral y familiar, y la educación, formación y aprendizaje permanentes" (Comisión Europea, 2021a: 2-3). Finalmente, recoge la necesidad de articular políticas de apoyo en materia de envejecimiento en los ámbitos regional y local; de regeneración urbana, accesibilidad de edificios o transportes, revitalización rural, entre otras (Comisión Europea, 2021a: 15).

Los productos más recientes de las políticas de la Unión para gestionar la transición demográfica, como la Comunicación "Cambio demográfico en Europa: conjunto de instrumentos de actuación", mencionada al inicio de esta sección, se refieren a la emergencia del sistema administrativo europeo y la necesidad de que las reformas e inversiones se apliquen "en sus contextos nacionales y regionales con una perspectiva de la Administración en su conjunto" (Comisión Europea, 2023d: 30). La evolución del sistema de gobernanza de la UE hacia un mayor protagonismo de las Administraciones de los Estados miembros y la disposición de la Comisión a asistir a las organizaciones públicas nacionales, regionales y locales, cuando esta asistencia sea demandada desde los países, para el desarrollo de sus capacidades administrativas, se extiende al conjunto de las reformas e inversiones del período de programación 2021-2027. En esta Comunicación, sobre la forma de avanzar en la implementación de los marcos estratégicos y demás instrumentos de políticas de la Unión en materia de demografía, puede leerse que "la Comisión se ha comprometido a ayudar a los Estados miembros a utilizar eficazmente los instrumentos en cuestión y, con este fin, a seguir desarrollándolos. En sus esfuerzos, los responsables políticos también deben promover la participación activa de los ciudadanos e implicar a todos los agentes (interlocutores sociales, organizaciones de la sociedad civil, etc.), basando sus políticas en las realidades locales. De este modo, podremos ayudar a las personas y a las comunidades a prosperar, fomentando el bienestar de las generaciones presentes y futuras por igual" (Comisión Europea, 2023d: 30).

La tabla 1 sintetiza las principales herramientas de la UE sobre demografía a partir de 2019, las cuales conforman un "enfoque global del cambio demográfico". Como se ha adelantado, estas herramientas se clasifican en cuatro pilares: padres (conciliación), juventud, personas mayores y migración.

Tabla 1. “Enfoque global” del cambio demográfico: herramientas clave a escala europea a partir de 2019

Pilares	Herramientas clave a escala europea
PADRES [“Conciliar las aspiraciones familiares y el trabajo remunerado”]	<ul style="list-style-type: none"> ■ Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional (permisos parentales remunerados, permisos para cuidadores, fórmulas de trabajo flexible) [Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo]. ■ Recomendación del Consejo relativa a la educación y los cuidados de la primera infancia (apoya la prestación de servicios de calidad, asequibles y accesibles, prestando especial atención a la inclusión de los niños procedentes de entornos desfavorecidos) [Recomendación del Consejo, de 8 de diciembre de 2022, relativa a la educación y los cuidados de la primera infancia: los objetivos de Barcelona para 2023 (2020/C 484/01)].
JUVENTUD [“Apoyar y capacitar a las generaciones más jóvenes para que prosperen”]	<ul style="list-style-type: none"> ■ En el contexto de la Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño: la Garantía Infantil Europea, que pretende abordar la exclusión social garantizando a los niños necesitados un acceso efectivo a servicios clave, incluida la atención y educación de la primera infancia gratuita [Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea]. ■ Espacio Europeo de Educación: siete objetivos para 2025 y 2030, incluidos la participación en la atención y educación de la primera infancia, el abandono escolar prematuro y el rendimiento insuficiente de los estudiantes [Resolución del Consejo relativa a un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación con miras al Espacio Europeo de Educación y más allá (2021-2030) (2021/C 66/01)]. ■ Paquete de apoyo al empleo juvenil, que refuerza la Garantía Juvenil, mejorando la integración de los jóvenes en el mercado laboral, en particular reforzando las capacidades para las transiciones digital y ecológica [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación”, COM(2020) 276 final; Recomendación del Consejo, de 30 de octubre de 2020, “Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil”, que sustituye a la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2020/C 372/01)]. ■ Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesional (EFP) (modernización de la EFP, nuevo impulso al aprendizaje profesional y al Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz [Recomendación del Consejo de 24 de noviembre de 2020 sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia 2020/C 417/01]. ■ Iniciativa ALMA (Aim, Learn, Master, Achieve). Se trata de un programa transfronterizo de movilidad juvenil para ayudar a los jóvenes y las niñas a integrarse en el mercado laboral. ■ Programa Europa Digital: apoya programas de educación especializada en el ámbito de las capacidades digitales avanzadas, así como la creación de capacidades digitales para los jóvenes, en particular, las niñas, por ejemplo y a través de la Semana de la Programación de la UE. ■ Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente: apoya el desarrollo de soluciones de movilidad inteligente que ayuden a prevenir la despoblación y permitan a los jóvenes acceder a servicios básicos (salud, educación) y oportunidades de trabajo. ■ Iniciativa de Vivienda Asequible, para mejorar el acceso a una vivienda asequible a través de proyectos locales de capacidad técnica e innovación. ■ Mecanismo para el Impulso del Talento, que ayuda a las regiones a formar, retener y atraer a personas y a abordar el impacto de la transición demográfica. ■ Marco de competencias financieras UE-OCDE/INFE para la infancia y la juventud, para contribuir a mejorar su cultura financiera.

PERSONAS MAYORES [“Capacitación de las generaciones de más edad y mantenimiento de su bienestar”]	<ul style="list-style-type: none"> ■ En el marco de la Estrategia Europea de Cuidados: la Recomendación del Consejo sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles, que ofrece orientaciones a los Estados miembros para reforzar la adecuación, la disponibilidad y la calidad de los cuidados de larga duración para todas las personas que los necesiten, y para mejorar las condiciones de trabajo de los cuidadores [Recomendación del Consejo, de 8 de diciembre de 2022, sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles (2022/C 476/01)]. ■ Ley Europea de Accesibilidad. Hace que los productos y servicios clave sean más accesibles para las personas mayores y las personas con discapacidad, incluidos los servicios electrónicos y de transporte [Directiva (UE) 2019/882, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios]. ■ Iniciativa “Más sanos juntos”, que apoya a los Estados miembros en el tratamiento de las principales enfermedades y para el envejecimiento saludable. ■ Enfoque global en materia de salud mental, con veinte iniciativas emblemáticas y 1230 millones de euros de apoyo de la UE a actividades que promueven una buena salud mental entre generaciones, centrándose en los grupos vulnerables. ■ Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer: apoya, coordina y complementa las acciones de los Estados miembros para reducir la carga del cáncer en toda la trayectoria de la enfermedad, en particular con la Recomendación del Consejo sobre un nuevo enfoque de la UE para el cribado del cáncer [Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 2022, relativa a la mejora de la prevención mediante la detección precoz: un nuevo enfoque de la UE para el cribado del cáncer en sustitución de la Recomendación 2003/878/CE (2022/C 473/01)]. ■ Producto paneuropeo de pensiones individuales, que es un plan de pensiones individual voluntario que ofrecen las instituciones financieras para brindar a los ciudadanos una nueva opción de ahorrar con vistas a su jubilación. ■ Marco de competencias financieras UE-OCDE/INFE para los adultos en la UE, que promueve sus capacidades financieras.
MIGRACIÓN [“Escasez de mano de obra y gestión de la migración legal”]	<ul style="list-style-type: none"> ■ Directiva revisada sobre la tarjeta azul de la UE, que facilita la contratación de trabajadores altamente cualificados [Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2021, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por la que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo]. ■ Asociaciones en materia de talentos con terceros países seleccionados, como Marruecos, Túnez, Egipto, Bangladés o Pakistán, construidas con el propósito de mejorar las vías legales para la movilidad laboral internacional y desarrollar el talento de una manera mutuamente beneficiosa, respetando las posibles preocupaciones de los países socios. ■ Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para el período 2021-2027, que propone apoyo a los Estados miembros a través de acciones sobre la mejora de las oportunidades de empleo y el reconocimiento de las cualificaciones de los migrantes o el desarrollo de una educación y formación inclusivas [Comunicación de la Comisión “Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027”, COM(2020) 758 final]. ■ Inclusión de disposiciones para apoyar la circulación de profesionales cualificados en los acuerdos de libre comercio con terceros países. ■ Paquete de medidas sobre movilidad del talento (con una propuesta de reserva de talentos de la UE en forma de plataforma informática para facilitar la adecuación entre la demanda y la oferta de trabajo de los empleadores de la UE y los solicitantes de empleo de terceros países, una Recomendación de la Comisión relativa al reconocimiento de las cualificaciones de los nacionales de terceros países y una propuesta de Recomendación del Consejo relativa a un marco de movilidad educativa).

Fuente: Comisión Europea (2023d: 11-23).

En relación con la despoblación y la dimensión territorial de la transición demográfica, que nos ocupan en este trabajo, destacan dos iniciativas del pilar

de apoyo y capacitación de jóvenes: la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente, con vocación de coadyuvar a prevenir la despoblación y mejorar el acceso de las nuevas cohortes de edad al empleo y servicios básicos, y el Mecanismo para el Impulso del Talento, dirigido a regiones rezagadas en la gestión del reto demográfico.

Por otra parte, se reivindica la contribución del ámbito de la Unión a la gestión del cambio demográfico a través de la producción de datos de población y migraciones; ampliada, en el ciclo institucional 2019-2024, con dos nuevas herramientas, en el seno de la propia Comisión (Comisión Europea, 2023d: 26):

- i El Atlas de Demografía de la UE, presentado en 2021, creado por el Centro Común de Investigación, que ofrece herramientas de visualización, como gráficos y mapas interactivos.
- ii El Observatorio Rural, gestionado por la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, que además de proporcionar evidencias y análisis, pretende contribuir a evaluar el impacto de las políticas de la Unión en el ámbito rural y generar datos para el diseño de políticas de desarrollo territorial. Esta puesta en marcha de un observatorio para garantizar la conexión entre fuentes de datos de interés para las zonas rurales, informar sobre las iniciativas de la UE y examinar los resultados del Plan de Acción Rural, estaba prevista en la Comunicación “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” (Comisión Europea, 2021b: 26)².

Del mismo modo, la Comisión reclama al legislador de la Unión (Parlamento Europeo y Consejo) avances en la agenda sobre modernización e integración de datos de población, vivienda, demografía y migraciones internacionales que faciliten una gestión más eficaz del reto demográfico (Comisión Europea, 2023d: 27).

La preocupación por las regiones rezagadas en el terreno de la transición demográfica y el consiguiente riesgo de ampliación y generación de nuevas fracturas en dinamismo económico y cohesión territorial en la UE, así como su eventual impacto en la opinión pública, se aborda en la Comunicación sobre “el aprovechamiento del talento en las regiones de Europa”, publicada en 2023. Como otros productos de políticas públicas de la UE en materia de cohesión, su contenido se relaciona con los hallazgos de los análisis

2. Atlas de Demografía de la UE: <https://migration-demography-tools.jrc.ec.europa.eu/atlas-demography>; Observatorio Rural: <https://observatory.rural-vision.europa.eu/?lng=es&ctx=RUROBS>.

posbrexit explicativos del rechazo a la pertenencia a la UE, en línea con los hallazgos y las conclusiones del producto: “La geografía del descontento en la UE” (Dijkstra et al., 2018).

Dicho papel se centra en una categoría concreta de regiones: las que “han caído o corren el riesgo de caer en una trampa para el desarrollo del talento”, que se definen como aquellas regiones obligadas a gestionar conjuntamente “una fuerte disminución de la población en edad laboral, [...] un porcentaje bajo y estancado de personas con educación superior, así como [...] un nivel considerable de emigración de jóvenes” (Comisión Europea, 2023b: 2).

Entre otras iniciativas, esta Comunicación incorpora el Mecanismo para el Impulso del Talento; con ocho pilares (Comisión Europea, 2023b: 22-24):

- i un nuevo proyecto de apoyo técnico para las regiones en situación de trampa para el desarrollo del talento o riesgo de caer en ella, con actuaciones generales de desarrollo de capacidades, así como específicas para una selección de regiones piloto en convocatoria abierta;
- ii una nueva iniciativa: “Adaptación inteligente de las regiones a la transición demográfica”, para asistir a estas regiones, con inversiones y reformas mejor adaptadas en el ámbito local;
- iii el Instrumento de Apoyo Técnico (IAT), que ofrece asistencia a los Estados, previa solicitud, en materia de reformas nacionales y regionales;
- iv el instrumento de inversiones interregionales en innovación (I3) a cargo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y otros en el marco de la política de cohesión;
- v una convocatoria de acciones innovadoras dirigida a las ciudades en declive en el ámbito de la Iniciativa Urbana Europea (FEDER);
- vi una página web para clarificar las iniciativas de la UE sobre desarrollo de talentos;
- vii el intercambio de experiencias y buenas prácticas, con la posibilidad de crear en el ámbito regional grupos de trabajo para abordar retos específicos; desarrollo de conocimientos analíticos que contribuyan a la elaboración de políticas basadas en datos en materia de desarrollo territorial y migraciones.

Acerca de los instrumentos financieros de la Unión para la transformación demográfica disponibles en el período de programación 2021-2027 cabe destacar, primero, el volumen de recursos vehiculados a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que es el principal vehículo de *Next Generation EU*. Asimismo, para este marco plurianual, 26 de los 27

Estados miembros han incorporado el reto demográfico en sus acuerdos de asociación, que son el documento estratégico donde cada país define su orientación para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo de Cohesión, el Fondo de Transición Justa (FTJ) y el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA), de acuerdo con la estrategia supranacional. Finalmente, los recursos para la gestión del cambio demográfico aumentan estos siete años (2021-2027) también a través de Horizonte Europa, el instrumento financiero de la política de investigación e innovación de la Unión, el cual recibe además una inyección de recursos de *Next Generation EU* en este período.

Los instrumentos financieros de la Unión sobre demografía, disponibles en el momento de escribir este capítulo, se resumen en la tabla 2.

Tabla 2. Instrumentos de financiación de la Unión para la transición demográfica (2021-2027)

Instrumento financiero de la Unión	Previsiones de gasto relacionadas con los pilares de actuación de demografía
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Atención y educación de la primera infancia: 8000 millones de euros. ■ Educación general, profesional y superior: 43 200 millones de euros. ■ Aprendizaje de adultos; capacidades y empleos ecológicos; capital humano en la digitalización: 41 700 millones de euros. ■ Asistencia sanitaria; cuidados de larga duración: 48 200 millones de euros. ■ Vivienda y otras infraestructuras sociales: 15 100 millones de euros.
Fondo Social Europeo Plus (FSE+)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Promoción de un mundo laboral equilibrado: en torno a los 7000 millones de euros. ■ Envejecimiento activo y saludable de los trabajadores: 427 millones de euros.
FSE+, junto con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo de Cohesión, Fondo de Transición Justa (FTJ), y Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 26 Estados miembros han reconocido en sus acuerdos de asociación 2021-2027 la importancia del reto demográfico para el desarrollo y la cohesión territoriales. ■ La revisión intermedia, que finaliza a mediados de 2025, dirigida por las recomendaciones específicas por país de 2024 (en el marco del Semestre Europeo), puede ajustar la programación, conforme a la evaluación de la situación regional.
Horizonte Europa	<ul style="list-style-type: none"> ■ Investigación para reducir la escasez y los desajustes de capacidades: 43 millones de euros. ■ Investigación para abordar las repercusiones socioeconómicas del cambio demográfico: 27 millones de euros.

Fuente: Comisión Europea (2023d: 26).

Para terminar, la tabla 3 detalla las actuaciones de la UE sobre cambio demográfico pendientes de implementación.

Tabla 3. Próximos pasos en materia de demografía en las políticas de la UE

Pilares	Próximos pasos relevantes
PADRES ["Conciliar las aspiraciones familiares y el trabajo remunerado"]	<ul style="list-style-type: none"> ■ Revisión de la Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional en 2027, para evaluar su ajuste a la evolución de las prácticas laborales. ■ En el marco de la Estrategia para la Igualdad de Género de la Comisión Europea: campaña sobre los derechos de conciliación de la vida familiar y la vida profesional, para sensibilizar a los progenitores y cuidadores. ■ En el marco del programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores: convocatoria de proyectos destinados a promover una organización del tiempo de trabajo favorable para la vida familiar, y a reconocer el valor de los cuidados. ■ Informes de los Estados miembros a la Comisión (plazo: hasta junio de 2024) sobre las medidas aplicadas o previstas en el marco de la Recomendación del Consejo relativa a la educación y los cuidados de la primera infancia para cumplir los objetivos acordados para 2030.
JUVENTUD ["Apoyar y capacitar a las generaciones más jóvenes para que prosperen"]	<ul style="list-style-type: none"> ■ A principios de 2024, la Comisión actualizará el marco de calidad para los períodos de prácticas, que apoya la transición de los jóvenes al empleo a través de períodos de prácticas de calidad. ■ En el marco de la Garantía Infantil Europea: 24 Estados miembros han presentado planes de acción nacionales, e informarán sobre sus progresos en la aplicación cada dos años (a partir de marzo de 2024); la Comisión revisará los avances generales en 2026. ■ Evaluación intermedia del Espacio Europeo de Educación, destinada a abrir un proceso de reflexión para apoyar su aplicación; informe final de la Comisión Europea en 2025. ■ Agenda de Capacidades Europea: supervisión por parte de la Comisión de los avances hacia los objetivos establecidos para 2025. ■ Nuevas Recomendaciones del Consejo en materia de educación y formación digitales de alta calidad, inclusivas y accesibles para desarrollar las capacidades digitales de los ciudadanos europeos.
PERSONAS MAYORES ["Capacitación de las generaciones de más edad y mantenimiento de su bienestar"]	<ul style="list-style-type: none"> ■ El Grupo de Alto Nivel sobre No Discriminación, Igualdad y Diversidad, que promueve el intercambio de prácticas en materia de igualdad por razón de edad y lucha contra el edadismo, publicará un documento de resultados en la primavera de 2024. ■ Se recomienda a los Estados miembros que informen a la Comisión, a más tardar en junio de 2024, de las medidas aplicadas o previstas en virtud de la Recomendación del Consejo sobre el acceso a cuidados de larga duración asequibles y de alta calidad, que complementen el seguimiento continuo y el apoyo a las reformas nacionales. ■ En 2024, publicación del informe de la Comisión (juntamente con el Comité de Protección Social) sobre la adecuación de las pensiones. ■ En 2024, publicación del informe de la Comisión (juntamente con el Grupo sobre el envejecimiento) en materia de envejecimiento. ■ Se recomienda a los Estados miembros que informen sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo sobre un nuevo enfoque de la UE para el cribado del cáncer, a más tardar en diciembre de 2025.

Fuente: Comisión Europea (2023d: 11-20).

3. Europeización del reto demográfico en España a partir de 2021

La implementación en los Estados miembros de las actuaciones de la Unión en materia de demografía se ve afectada, al igual que ocurre con otros mu-

chos asuntos públicos en el ciclo político europeo 2019-2024, por los cambios introducidos por el esquema de gobernanza del instrumento *Next Generation EU*. Estos suponen un movimiento a favor del ámbito de la Unión en el terreno de los instrumentos de políticas de la UE; desde el mundo del derecho indicativo (*soft law*), característico de la dimensión social de la integración europea, en un primer momento, hacia una mayor relevancia de la normativa de la Unión asociada al presupuesto supranacional, incluyendo sus controles. Para empezar, en el marco del principal vehículo financiero de *Next Generation EU*, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), con una asignación de 672 500 millones de euros en precios de 2018, entre ayudas no reembolsables (312 500) y préstamos (360 000), cada Estado miembro debe elaborar un plan de recuperación y resiliencia, recogiendo las recomendaciones de reformas recibidas en el marco del Semestre Europeo; y los documentos nacionales de planificación del MRR se convierten en “el parámetro de referencia para evaluar la implementación sobre la cual se decide si los pagos serán concedidos, retrasados o cancelados” (Fernández-Pasarín y Lanaia, 2022: 43).

En España, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) incluyó entre las reformas programadas una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, con el objetivo de “desarrollar un plan de reactivación económica en áreas afectadas” por el cambio en el tamaño y la estructura de la población. Esta previsión se concretó en el “Plan de 130 Medidas ante el Reto Demográfico”, adoptado el 13 de marzo de 2021³.

Vinculadas a la producción del Plan 130, cabe señalar iniciativas previas, como las siguientes:

- 3/07/2020: Constitución de la Conferencia Sectorial de Reto Demográfico. Análisis del Plan de Choque Reto Demográfico en el marco de esta Conferencia.
- 16/09/2020: Anuncio del Plan de Deslocalización de los Recursos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- 24/11/2020-23/12/2020: Convocatoria de manifestaciones de interés para identificar proyectos tractores con el objetivo de afrontar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación en municipios de menos de 5000 habitantes.

3. Las informaciones sobre las actuaciones vinculadas a compromisos del Gobierno de España en materia de reto demográfico se toman del documento de datos abiertos del ejercicio de rendición de cuentas: “Cumpliendo”, nutrido semestralmente por los distintos departamentos ministeriales: <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/rendicion-de-cuentas-diciembre-2022.aspx>.

Tras la adopción del Plan 130, se desarrollaron, entre otras, las siguientes actividades en esta materia:

- Año 2021: toma de conocimiento de la Estrategia frente al Reto Demográfico en la XXIV Conferencia de Presidentes Autonómicos. Presentación a las comunidades autónomas de los avances en la ejecución del Plan de 130 Medidas ante el Reto Demográfico.
- Año 2022: informe de seguimiento del Plan de 130 Medidas. Puesta en marcha de actuaciones por valor de 3777 millones de euros.

En el ámbito nacional, se adoptaron también otros compromisos (no todos ellos relacionados con medidas PRTR) sobre reto demográfico, como los siguientes:

Generales

- Diseño, de forma conjunta con las entidades representativas del sector, de un plan estratégico para el empleo autónomo.
- Hacer frente al reto demográfico a través de los recursos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- Impulso de medidas en áreas regionales que contribuyan al reto demográfico en los ámbitos de la seguridad, emergencias y tráfico.

Pequeños municipios

- Ejecución de un programa de regeneración y reto demográfico, dirigido a proyectos públicos y privados en municipios y núcleos de menos de 5000 habitantes.
- Hacer llegar el Plan de Recuperación a los pequeños municipios a través del Foro para la Cohesión Territorial y el Plan de 130 Medidas.

Cultura

- Impulsar la cultura en el medio rural mediante una línea de ayudas, la celebración de seminarios y la elaboración de una guía de referencia para la gestión de proyectos culturales.
- Conservar y promover el patrimonio histórico como herramienta para afrontar el reto demográfico y la vertebración del territorio.
- Actualizar la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, y la Ley 10/2015, para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, en el marco de promoción del turismo cultural y de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.

Cabe destacar que muchas de las actuaciones españolas sobre demografía se relacionan con las dos principales ambiciones políticas de la UE en el ciclo 2019-2024, las llamadas “transiciones gemelas”, ecológica y digital. Estas actuaciones se acompañan de iniciativas de deslocalización, conservación del patrimonio y promoción económica y cultural en las zonas más afectadas por la despoblación, con atención especial a los municipios de menos de 5000 habitantes y los entornos rurales.

Este estudio ha revisado las iniciativas de la Unión y nacionales españolas para la transición demográfica. Futuros análisis podrían, por una parte, medir el impacto de algunas de estas medidas en los territorios beneficiados e identificar factores explicativos de las diferencias en los resultados obtenidos; por otra, examinar iniciativas propias de distintas entidades locales en materia de demografía, su eventual europeización, así como su contribución efectiva al dinamismo económico y la calidad de la prestación de servicios públicos, buscando explicar la diversidad de efectos de estas actuaciones tanto diseñadas como ejecutadas en el nivel local.

4. Breve reflexión final

Este capítulo sistematizó los instrumentos de políticas de la UE (estratégicos, normativos y financieros) para la transición demográfica en el ciclo político 2019-2024 y el período de programación financiera 2021-2027. Subraya cómo la gestión del reto demográfico puede tensionar el sistema de gobernanza de la UE y español; entre otros factores, a causa de los déficits en capacidades administrativas de las entidades más afectadas por este desafío.

Desde el ámbito de la Unión, el enfoque impulsado por la Comisión von der Leyen 2019-2024 en esta materia puede resumirse en la defensa de la “prosperidad económica y el bienestar en todas las regiones con políticas de base local” (Comisión Europea, 2023c: 7). En este sentido, “dado que la situación de las regiones que se enfrentan a una trampa para el desarrollo del talento es heterogénea, también lo son las soluciones que deben promoverse. Es necesario diseñar y aplicar estrategias y políticas de base local que permitan un enfoque diferenciado, abordando sus debilidades específicas y promoviendo sus respectivas ventajas comparativas, con el fin de mejorar el dinamismo económico y la calidad de vida” (Comisión Europea, 2023b: 25). Sin embargo, la falta de capacidades administrativas en el ámbito local, con frecuencia, impone una barrera demasiado exigente para la activación de aquellos actores territoriales que deberían jugar un rol protagonista en la transición demográfica.

En definitiva, los avances en la agenda de la UE sobre reto demográfico demandan un esfuerzo cabal de adaptación continua de las Administraciones nacionales, regionales y locales; especialmente, de los municipios de menor población y más afectados por este reto. En 2024, la modernización administrativa en el nivel local sería más urgente que la ampliación o la incorporación de mejoras en el diseño de los instrumentos de políticas de la Unión y nacionales sobre demografía.

5. Bibliografía

- Ares Castro-Conde, C. (2018). Envejecimiento y política: un debate politológico. *Revista de Estudios Políticos*, 179, 171-198.
- (2021). Algunos apuntes sobre el nuevo contrato intergeneracional europeo. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 25, 281-303.
 - (2023). *Next Generation EU* y ajustes en el sistema administrativo de la UE y en las burocracias españolas. *Eppur si muove*. En J. Hernández-Moreno y C. Ares Castro-Conde (coords.). *Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación* (pp. 93-114). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Comisión Europea. (2020a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Programa de Trabajo de la Comisión para 2020. Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados". Bruselas, 29.01.2020 [COM(2020) 37 final].
- (2020b). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Adaptación del programa de trabajo de la Comisión para 2020". Bruselas, 27.05.2020 [COM(2020) 440 final].
 - (2020c). Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los efectos del cambio demográfico. Bruselas, 17.06.2020 [COM(2020) 241 final].
 - (2020d). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Programa de Trabajo de la Comisión para 2021. Una Unión de vitalidad en un mundo de fragilidad". Bruselas, 19.10.2020 [COM(2020) 690 final].
 - (2021a). *Green Paper on Ageing “Fostering solidarity and responsibility between generations”*. Bruselas, 27.01.2021 [COM(2021) 50 final].
 - (2021b). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "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". Bruselas, 30.6.2021 [COM(2021) 345 final].
- (2023a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *The impact of demographic change – in a changing environment*. Bruselas, 17.1.2023 [SWD(2023) 21 final].
 - (2023b). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "El aprovechamiento del talento en las regiones de Europa". Estrasburgo, 17.1.2023 [COM(2023) 32 final].
 - (2023c). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recovery and Resilience Facility: Moving forward*. Bruselas, 19.9.2023 [COM(2023) 545 final/2].
 - (2023d). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Cambio demográfico en Europa: conjunto de instrumentos de actuación". Bruselas, 11.10.2023 [COM(2023) 577 final].
 - (2023e). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Mejora del Espacio Administrativo Europeo (ComPAct)". Bruselas, 25.10.2023 [COM(2023) 667 final].
- Consejo. (2020). Conclusiones del Consejo sobre "El camino a seguir ante los retos demográficos". DOUE 19.06.2020 (2020/C 205/03).
- Dijkstra, L., Poelman, H. y Rodríguez-Pose, A. (2018). *The Geography of EU Discontent (Working Papers by the Directorate-General for Regional Policy, 12)*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE. Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/working-papers/2018/the-geography-of-eu-discontent_en.
- Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea. (2023). *The Future of Social Protection and of the Welfare State in the EU* (informe final del Grupo de Alto Nivel sobre el Futuro de la Protección Social y del Estado del Bienestar en la UE). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE. Disponible en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/842d8006-c3b3-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-283143938>.
- Fernández-Pasarín, A. M. y Lanaia, A. (2022). La europeización y el Fondo de Recuperación Europeo *Next Generation EU*. En J. Arregui (ed.). *La europeización de las políticas públicas en España. Oportunidades y desafíos* (pp. 41-60). Madrid: McGraw Hill.
- Gobierno de España. (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, 27-4-2021. Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/>

- temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf.
- (2023a). *III Informe de ejecución del Plan de Recuperación*, 2-2023. Disponible en https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-03/20022023_tercer_informe_ejecucion_plan_recuperacion_completo.pdf.
 - (2023b). *Adenda. Segunda fase del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Reino de España*, 9-2023. Disponible en https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/02102023_adenda_plan_recuperacion_documento_completo.pdf.
- Trondal, J. y Bauer, M. W. (2017). Conceptualizing the European multilevel administrative order: capturing variation in the European administrative system. *European Political Science Review*, 9 (1), 73-94.
- von der Leyen, U. (2019a). Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa. *Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024*.
- (2019b). *Mission letter to Dubravka Šuica, Vice-President-designate for Democracy and Demography*. Bruselas, 10.09.2019.
- Walker, A. y Zaidi, A. (2019). Strategies of Active Ageing in Europe. En A. Walker (ed.). *The Future of Ageing in Europe. Making an Asset of Longevity* (pp. 29-52). Palgrave Macmillan.

CAPÍTULO V

El arraigo territorial como medida en la contratación pública y en la actividad de fomento para la lucha contra la despoblación

Ignacio Calatayud Prats

Doctor en Derecho.

Profesor de Derecho Administrativo CUNEF Universidad

SUMARIO. **1. Introducción.** **2. Contratación pública, arraigo territorial y despoblación.** 2.1. Arraigo territorial, contratación del sector público y derecho de la competencia. 2.2. Despoblación, arraigo territorial y contratación del sector público. 2.2.1. *Despoblación como razón imperiosa de interés general.* 2.2.2. *Despoblación, arraigo territorial y objeto del contrato.* 2.2.3. *Despoblación, arraigo territorial y principio de proporcionalidad.* **3. Actividad de fomento, despoblación y arraigo territorial.** 3.1. Ayudas de Estado y derecho comunitario. 3.2. Ayudas de Estado regionales permitidas por la UE. 3.3. Subvenciones, despoblación y arraigo territorial. **4. Bibliografía.**

1. Introducción

Tal y como señalan las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico aprobadas en el Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019, la evolución demográfica en España presenta aspectos negativos y, en concreto, la pérdida de población de buena parte de nuestro territorio, la baja densidad y la caída de la natalidad, lo que supone un desafío para la sostenibilidad de nuestro Estado del bienestar que puede poner en riesgo la cohesión social, la vertebración territorial y nuestro modelo de convivencia.

Precisamente, uno de los objetivos básicos de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico es el de garantizar el principio básico de la igualdad de oportunidades y en el ejercicio de los derechos de las personas en todo el territorio, sin discriminación por lugar de residencia. La fijación de población en el territorio requiere convertirlo en un espacio de oportunidades, que aproveche los recursos locales a través de la generación de actividad económica, el fomento del emprendimiento y el aprovechamiento del talento asociado al entorno. La mejora de la competitividad y de la funcionalidad de todo el territorio implica que el medio rural sea más atractivo para el asentamiento de población.

Dentro de las líneas de acción para conseguir los objetivos establecidos en la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico se establecen, por tanto, el asentamiento y la fijación de población en el medio rural, fomentando la reputación de estas áreas con la llegada de nuevos perfiles profesionales, y facilitando nuevas formas de arraigo y vínculo que generen actividad y empleo en el territorio¹.

No cabe duda de que la contratación y la actividad de fomento son herramientas que ostentan las Administraciones públicas para, mediante medidas de discriminación positiva, tratar de fijar población en las zonas despobladas².

La desigualdad generada en los territorios en los que existe despoblación perjudica derechos e intereses legítimos de las personas que residen en los mismos, o que pretenden residir en los mismos, atentando contra el principio de igualdad, que nuestro ordenamiento jurídico consagra en el artículo 14 de la Constitución Española o en los artículos 2 y 3 del Tratado de la Unión Europea³.

1. El Informe “Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población”, realizado por EPRS (Servicio de Estudios del Parlamento Europeo), de septiembre de 2016, pp. 6 a 8, destaca la desigualdad a la que se enfrentan dichas zonas; en concreto, considera: “Los miembros más jóvenes de la sociedad prefieren emigrar hacia las ciudades y regiones con una actividad económica más dinámica en busca de mejores perspectivas de empleo, ya que, en la mayoría de estos territorios, las oportunidades profesionales siguen siendo limitadas y se circunscriben a sectores específicos (por ejemplo, agricultura y turismo). Como consecuencia de ello, la economía local se estanca debido a la pérdida de mano de obra activa y la falta de nuevas iniciativas empresariales”.

2. Ya en su momento el Informe de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón 1/2006, de 14 de diciembre, señalaba: “la contratación pública no puede ser considerada como un fin en sí mismo, sino que debe ser visualizada como una potestad o herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas públicas. Es decir, la contratación puede y debería ser una técnica que permitiera conseguir objetivos sociales, ambientales o de investigación, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos”.

3. Como indica Burzaco Samper (2019: 6-7): “Así las cosas, la igualdad real requiere tomar en consideración las dispares posiciones de partida, propiciando elementos correctores que per-

De este modo, la desigualdad existente demanda una actuación de los poderes públicos en favor de aquellos colectivos o sectores más desfavorecidos, para darles ventaja, prioridad o cualquier tipo de preferencia, imponiendo de esta manera un reequilibrio que de forma natural no se alcanza.

2. Contratación pública, arraigo territorial y despoblación

2.1. Arraigo territorial, contratación del sector público y derecho de la competencia

Este trabajo se realiza desde una visión práctica y con un enfoque claramente municipalista, y —ya adelantamos— considera que es viable jurídicamente no solo el establecimiento de requisitos y condiciones de arraigo territorial para evitar la despoblación —fijando población en los municipios despoblados—, sino incluso la reserva de contratos conectados con los territorios despoblados.

Por “arraigo territorial”⁴ se entiende la posibilidad de reservar determinados contratos del sector público a empresas que se localicen en el área geográfica del poder adjudicador, o la posibilidad de establecer requisitos de solvencia, criterios de adjudicación o condiciones de ejecución de contratos del sector público que establezcan una preferencia en consideración al origen, la sede, el domicilio social o cualquier otra conexión con un territorio determinado.

Se trata de normas, cláusulas o requisitos que establecen una discriminación directa o indirecta en favor de aquellas empresas que

mitan que los fondos que maneja el sector público en su actividad contractual se repartan más equitativamente. Factores de corrección que no han de resultar extraños en el marco del art. 9.2 CE, ‘texto memorable’ que obliga a los poderes públicos a ‘promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integre sean reales y efectivos; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social’. Desde esta perspectiva no es extraño que ‘estrategias’ de muy diversa adjetivación se acojan a la contratación pública como un instrumento adecuado para la consecución de objetivos de interés general de incuestionable trascendencia. La más relevante, sin duda, es la Estrategia Europea 2020, no sólo porque destaca el papel clave de la contratación pública, sino porque se erige en el marco integrador de los fines de interés general que se encuentran en la base de la contratación pública estratégica”.

4. Tal y como señala el Informe 10/2021, de 18 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, asunto: Anteproyecto de Ley de dinamización del medio rural de Aragón: “Se trata de una cláusula habitual en muchos pliegos, que pretende favorecer la implantación territorial de empresas, dar ventaja o primar a aquellas de un origen local determinado frente a cualquier otro licitador, ya sea exigiendo tener sede social, almacenes, o recursos en una localidad concreta, así como cualquier otra condición relevante vinculada a un territorio, guarde o no relación con el objeto del contrato. Se puede encontrar esta cláusula entre las prescripciones técnicas, criterios de adjudicación, condiciones especiales de ejecución, adscripción de medios, o incluso en la solvencia económica o técnica”.

En la doctrina puede verse la definición dada por Lazo Vitoria (2023: 2).

tengan una conexión con el territorio en el que ejerce sus competencias el poder adjudicador, estableciendo criterios que primen y favorezcan el lugar de establecimiento, de residencia o el domicilio del empresario o de sus trabajadores, el lugar de producción del suministro que se pretende adquirir, etc.

El problema que generan los criterios o requisitos que priman el arraigo territorial es que los mismos chocan con los principios fundamentales que rigen la contratación pública y el derecho de competencia, y que son la prohibición directa o indirecta de discriminación e igualdad de trato de los licitadores y la libre concurrencia, razón por la cual los mismos, como veremos, están prohibidos salvo que estén claramente justificados por razones imperiosas de interés general y que respeten, en todo caso, el principio de proporcionalidad.

En este sentido, si hay un dato que caracterice a las directivas comunitarias sobre contratación, y a la legislación nacional que las transpone y desarrolla, es su reiterada e insistente proclamación de los principios de prohibición de efectos discriminatorios, de igualdad de trato, de publicidad, de libre concurrencia y competencia, y de vinculación a la mejor oferta en la fase de adjudicación de los contratos públicos⁵.

5. Así lo indicaba el Libro Verde sobre la contratación pública: "La contratación pública en la Unión Europea: Reflexiones para el futuro" (Comisión, 27 de noviembre de 1996), al afirmar: "Los objetivos fundamentales de la política de contratación pública de la Unión son: la creación de las condiciones de competencia necesarias para que no haya discriminación en la adjudicación de contratos, la utilización racional del dinero público a través de la selección de la mejor oferta presentada, el acceso de los suministradores a un mercado interior que ofrece oportunidades importantes y el refuerzo de la competitividad de las empresas europeas".

Del mismo modo, tal y como señala la STJUE de 2 de junio de 2016, asunto C-27/15, Pippo Pizzo: "36. Sobre este particular, es preciso recordar, por un lado, que el principio de igualdad de trato obliga a que los licitadores tengan las mismas oportunidades en la redacción de los términos de sus ofertas e implica, por lo tanto, que tales ofertas estén sujetas a los mismos requisitos para todos los licitadores. Por otro lado, el objetivo de la obligación de transparencia, que constituye su corolario, es garantizar que no exista riesgo alguno de favoritismo y de arbitrariedad por parte del poder adjudicador. Esta obligación implica que todas las condiciones y la regulación del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que, en primer lugar, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma y, en segundo lugar, el poder adjudicador pueda comprobar efectivamente que las ofertas de los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de noviembre de 2014, Cartiera dell'Adda, C-42/13, EU:C:2014:2345, apartado 44 y jurisprudencia citada)".

Finalmente, como indica Lazo Vitoria (2023: 5-6): "las Directivas europeas de contratación de 2014 así como las normas nacionales de transposición: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación en determinados sectores (RD-ley 3/2020), consagran de forma transversal los principios de publicidad, igualdad, no discriminación y libre concurrencia.

Así, el artículo 18 de la *Directiva 2014/24/UE* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, que establece los principios de la contratación, indica lo siguiente:

“1. Los poderes adjudicadores tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones, y actuarán de manera transparente y proporcionada.

La contratación no será concebida con la intención de excluirla del ámbito de aplicación de la presente Directiva ni de restringir artificialmente la competencia. Se considerará que la competencia está artificialmente restringida cuando la contratación se haya concebido con la intención de favorecer o perjudicar indebidamente a determinados operadores económicos”.

Del mismo modo, y como no podía ser de otra forma, el artículo 1 de la Ley de Contratos del Sector Público establece que la misma tiene como finalidad:

“[...] regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económico más ventajosa”.

Sin duda alguna, se puede afirmar que en muchos de los supuestos en los que se establecen reservas, requisitos o criterios de arraigo territorial existe o subyace un claro afán proteccionista que pretende privilegiar la adjudicación de los contratos con el fin de proteger la economía y el empleo local. Ahora bien, no es menos cierto que la reserva o el establecimiento de requisitos y condiciones de arraigo territorial puede y debe servir para alcanzar objetivos de carácter social como es evitar la despoblación, fijando población en los territorios despoblados.

En principio, por tanto, la exigencia de arraigo territorial en la contratación pública vulnera el principio de no discriminación, la igualdad de trato y la

El caso es que sobre dicha estructura de libertades y principios se asienta toda la arquitectura de la contratación del sector público y consecuentemente las cláusulas de arraigo territorial resultan lógicamente proscritas”.

libre concurrencia, si bien las condiciones de arraigo territorial podrían estar justificadas si concurren razones que justifiquen la excepción, y siempre que las medidas adoptadas limitativas de la concurrencia respeten el principio de proporcionalidad.

Precisamente, si bien se puede afirmar que en materia de contratación pública los principios de no discriminación, igualdad de trato y libre concurrencia son la regla general, también se puede afirmar que si se dan determinados requisitos es posible excepcionar los mismos, mediante el establecimiento de cláusulas de arraigo territorial, en aras de una discriminación positiva⁶ con el objetivo de fijar población en las zonas despobladas y luchar contra el desempleo existente en las mismas.

Así lo señala la importante y citada Sentencia del TJUE de 27 de octubre de 2005 (asunto C-234/03), caso Conste contra el INSALUD, en la que se resuelve una cuestión prejudicial interesada por la Audiencia Nacional acerca de si es viable incluir, en los pliegos de un contrato de prestaciones de servicios sanitarios, requisitos de solvencia que obligan a la empresa licitadora a disponer, en el momento de la presentación de la oferta, de oficina abierta al público en la capital de la provincia en la que se prestará el servicio, y, por otra parte, si es viable introducir criterios de valoración de las ofertas que, a efectos de atribuir puntos adicionales, tienen en cuenta la existencia, en ese mismo momento, de instalaciones propias de producción, de acondicionamiento y de envasado del material contratado, situadas a menos de 1000 km de la citada provincia, o de oficinas abiertas al público en determinadas localidades de esta, y que, en caso de empate entre varias ofertas, favorecen a la empresa que prestaba anteriormente el servicio de que se trata⁷.

6. Como indica Burzaco Samper (2019: 9-10): "Algunas de las previsiones de la LCSP reconocen figuras de discriminación inversa, positiva o cualesquiera denominaciones con que suelen conocerse. La base de las mismas se halla también en el principio de igualdad, aunque esta vez como excepciones o reglas especiales cuya finalidad última pasa por remover obstáculos que, de otro modo, serían difícilmente salvables. Así, el principio de igualdad entre licitadores es muy razonable, pero sin elementos correctores posiblemente beneficie a empresas fuertes en detrimento de fórmulas empresariales de impronta social que, por sus especiales características, no pueden competir en las mismas condiciones. Por otro lado, el desempleo de personas con discapacidad y/o de aquellas en riesgo de exclusión social constituye un problema de primer orden que compromete a un porcentaje relevante de la población¹³ y, en tal medida, centra todas las políticas públicas dirigidas a estos colectivos, incluyendo la vía que ofrece la contratación pública".

7. La cuestión prejudicial planteada por la Audiencia Nacional es la siguiente: "¿Se oponen las normas de los artículos 12, 43 y siguientes y 49 y siguientes del Tratado CE, así como el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 92/50 [...], a la inclusión en los pliegos de condiciones y cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas que rigen los concursos públicos sobre terapias respiratorias domiciliarias y otras técnicas de ventilación asistida de: 1º)

Pues bien, la importancia de la sentencia radica en que establece y sistematiza los requisitos que tienen que concurrir para considerar que una cláusula o requisito de arraigo territorial no es contraria a la prohibición de discriminación y a la libre concurrencia. De este modo, el TJUE considera que el arraigo territorial es viable siempre que tales criterios se apliquen de manera no discriminatoria, estén justificados por razones imperiosas de interés general, sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo⁸.

En el caso concreto, entiende el TJUE lo siguiente:

"25 Es preciso recordar, como han hecho todas las partes que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia, que, con independencia de lo dispuesto en el artículo 46 CE y según reiterada jurisprudencia, las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado deben reunir cuatro requisitos para atenerse a los artículos 43 CE y 49 CE: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (véanse las sentencias de 31 de marzo de 1993, Kraus, C-19/92, Rec. p. I-1663, apartado 32; de 30 de noviembre de 1995, Gebhard, C-55/94, Rec. p. I-4165, apartado 37, y de 6 de noviembre de 2003, Gambelli y otros, C-243/01, Rec. p. I-13301, apartados 64 y 65). (...)

79. De las consideraciones anteriores se desprende que el artículo 49 CE se opone a que una entidad adjudicadora incluya en el pliego de condiciones de un contrato público de prestación de servicios sanitarios de terapias respiratorias domiciliarias y otras técnicas de ventilación asistida, por una parte, un requisito de admisión que obliga a la empresa licitadora a disponer, en el momento de la presentación de la oferta, de una oficina abierta al público en la capital de la provincia en la que debe prestarse el servicio y, por otra, unos criterios de valoración de las ofertas que, a efectos

requisitos que condicionen la admisión de las empresas al hecho de que las mismas dispongan previamente de oficinas abiertas al público en la provincia o en la capital de la provincia en que se haya de prestar el servicio; 2º) criterios de adjudicación que [favorezcan las ofertas presentadas por empresas que: a) dispongan de instalaciones propias de producción, de acondicionamiento y de envasado de oxígeno situadas en un radio de 1.000 km contados desde la capital en que se haya de prestar el servicio]; b) dispongan previamente de oficinas abiertas al público en determinadas localidades de la misma provincia o; c) vinieran gestionando con anterioridad el servicio".

8. Cfr. Junceda Moreno, J. (2022).

de atribuir puntos adicionales, toman en consideración la existencia, en ese mismo momento, de instalaciones propias de producción, de acondicionamiento y de envasado de oxígeno situadas a menos de 1.000 km de la citada provincia o de oficinas abiertas al público en determinadas localidades de ésta y que, en caso de empate entre varias ofertas, favorecen a la empresa que haya prestado anteriormente el servicio de que se trata, en la medida en que tales criterios se apliquen de manera discriminatoria, no estén justificados por razones imperiosas de interés general, no sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que persiguen o vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo”⁹.

Por lo tanto, de la jurisprudencia del TJUE se desprende que las cláusulas de arraigo territorial en materia de contratación no están prohibidas, al contrario, están permitidas siempre que las mismas estén justificadas por razones de interés general, y que la limitación a la concurrencia sea proporcional al fin perseguido¹⁰.

9. En el caso concreto, el TJUE entendió que la exigencia de una oficina no vulneraba el principio de no discriminación, al considerar que el criterio en cuya virtud se atribuyen puntos adicionales si el licitador dispone de oficinas abiertas al público en algunas ciudades de la provincia en las que se prestará el servicio se aplica indistintamente a toda empresa que desee presentar una oferta. Del mismo modo, entiende que existe una razón imperiosa de interés general, pues el requisito se introdujo para garantizar mejor la vida y la salud de los pacientes. Por el contrario, considera que la medida no cumple con el principio de proporcionalidad y no está relacionada con el objeto del contrato, razón por la cual la declara contraria a derecho.

10. En el mismo sentido que el TJUE se pronuncia, como no podía ser de otro modo, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en las resoluciones 644/2015, de 10 de julio, y 955/2015, de 19 de octubre, en las que se determina que toda medida de arraigo territorial, como toda excepción de los principios generales de no discriminación y libertad de concurrencia, si bien es posible, deberá interpretarse de forma restrictiva y de manera que la medida resulte proporcional a los fines que la justifican. En concreto, se señala: “[...] los preceptos transcritos no constituyen sino una concreción de los principios que para la contratación pública establece el artículo 1 del TRLCSP y la Directiva 2004/18/CE -en su artículo 23- (artículo 42 de la vigente Directiva 2014/24/UE), y derivan del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En particular son los principios de la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como de los principios que de estas libertades se derivan, como son el principio de igualdad de trato, el principio de no discriminación, el principio de reconocimiento mutuo, el principio de proporcionalidad y el principio de transparencia. [...] resulta conveniente aclarar que resulta indiferente que la exigencia de una oficina, almacén, centro de trabajo o establecimiento, una delegación o un delegado sea exigible como un requisito de solvencia, una obligación de adscripción de medios materiales, un criterio de valoración de las ofertas o bien, como es el caso de este expediente, exigirla como una prestación del contrato. Cualquiera que fuera la forma en la que la Administración contratante configure una medida discriminatoria o innecesaria para alcanzar los fines que se pretenden mediante el contrato o desproporcionada para ello, vulnera los principios aplicables a la contratación pública, bien sea la necesidad de un trato igual y no discriminatorio, la libertad de acceso a las licitaciones o la concurrencia. En todo caso, la exigencia o la consideración a todos los efectos de un arraigo territorial de las empresas supone una limitación de la concurrencia y la libertad de acceso que debe encontrar su justificación en la naturaleza del contrato y la necesidad que éste satisface. Como toda excepción de los principios generales deberá interpretarse de forma restrictiva y así de manera que la medida re-

Es importante señalar, sin embargo, que las juntas consultivas de contratación y los distintos tribunales administrativos de recursos contractuales han sido, con carácter general y salvando algunas excepciones, bastante más restrictivos que el TJUE a la hora de valorar la viabilidad del establecimiento de requisitos, criterios de adjudicación o condiciones de ejecución que supongan o primen el arraigo territorial.

De hecho, lo normal es que las resoluciones administrativas que contestan a consultas o resuelven impugnaciones de pliegos señalen que el arraigo territorial está prohibido como requisito de solvencia o criterio de adjudicación, y permitido siempre que sea proporcional y guarde relación con el objeto del contrato, como condición de ejecución.

Así, por ejemplo, se pronunció la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en el Informe 9/09, de 31 de marzo¹¹, cuando, ante

sulte proporcional a los fines que la justifican. En definitiva el ajuste a los principios enunciados de una determinada prestación como la presencia de una oficina o almacén en un mismo lugar o en un sitio o localidad próxima a la que se preste el servicio debe apreciarse en cada caso concreto, y de esta evaluación resultará si la prestación es un elemento esencial, necesario, conveniente, accesorio o innecesario en consideración al objeto del contrato".

11. El objeto de la Consulta era el siguiente: "La Junta de Gobierno Local, reunida en sesión de 1 de diciembre de 2.008, aprobó el Pliego de Cláusulas Administrativas y convocatoria de licitación mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de obras de urbanización de la calle Mediavilla. Se presentó por la XX, documento de alegaciones frente al mismo, solicitando la suspensión de la licitación, así como la anulación de la cláusula 34 del Pliego en lo referido al criterio c) de adjudicación, relativo al 'conocimiento empresarial de la zona'; en tanto que a su entender tal criterio de adjudicación contraviene los principios de libre concurrencia, igualdad y no discriminación a los que se encuentra sometida la contratación pública, considerando asimismo que dicho criterio no está vinculado al objeto del contrato, siendo a su entender un criterio subjetivo. Se fijan como criterios de adjudicación los siguientes: a) Precio: 60% b) Plazo de ejecución: 20% c) Conocimiento empresarial de la zona 20%. En concreto el CRITERIO C: conocimiento empresarial de la zona (con una valoración de hasta 20 puntos) valora el conocimiento empresarial de cada licitador en relación con el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, valorándose, como circunstancia que permite un mejor conocimiento de la realidad social y empresarial donde se ejecuta la obra, aquellas ofertas que evidencien que las empresas licitadoras tienen su domicilio social o delegación permanente en La Rioja, de acuerdo con el siguiente baremo: 1 a) Empresas con domicilio social en La Rioja: 20 puntos. b) Empresas con delegación permanente en La Rioja: 10 puntos, c) Empresas sin domicilio social ni delegación permanente en La Rioja: 0 puntos. La justificación de este último criterio dicho criterio en el hecho de que en la actual coyuntura económica se debe evitar potenciar las contrataciones con empresas no erradicadas en la zona que suelen ser más proclives o tendentes a dejar impagados en los subcontratistas de la localidad, puesto que con más probabilidad pueden no volverlos a contratar. A esta conclusión se llegó tras haber padecido durante el año 2.008 varios expedientes de reclamaciones de los subcontratistas de la zona por impagados de empresas contratistas erradicadas fuera de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que a consecuencia de dichas malas relaciones con los subcontratistas por no afrontar los pagos, produjeron considerables retrasos y problemas en la ejecución de las obras (por ejemplo no se entregan a tiempo los distintos informes de instalaciones, electricidad, ascensores, calefacción, etc., porque no se ha pagado a tiempo a esos instaladores subcontratados por el contratista principal, con lo que la obra no se puede recibir a tiempo)".

un criterio de adjudicación que primaba el arraigo territorial, concluyó lo siguiente:

"1. El origen, domicilio social o cualquier otro indicio del arraigo territorial de una empresa no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público. 2. Igualmente no pueden ser utilizadas como criterio de valoración circunstancias que se refieran a alguna de las características de la empresa señaladas en la conclusión anterior"¹².

En términos similares se pronuncian las resoluciones de distintos tribunales administrativos contractuales de comunidades autónomas, como el de Andalucía, que señala en su Resolución 124/2018, de 4 de mayo, y otras, la prohibición de cláusulas de arraigo en solvencia y criterios de adjudicación. Así, indica lo siguiente:

"[...] procede manifestar que el objeto de la controversia recae sobre un criterio de adjudicación que valora 'el arraigo territorial', sobre esta

12. El cuerpo del informe fundamenta que dicho criterio de adjudicación basado en el arraigo territorial no solo era discriminatorio, sino que, además, no estaba vinculado al objeto del contrato. En concreto, indicaba: "3. Queda por resolver la cuestión relativa a si la implantación de las empresas en un territorio puede ser utilizada como criterio discriminatorio a la hora de valorar las ofertas. Es decir que las presentadas por empresas que tengan un determinado arraigo en la localidad (domicilio, delegación u otro cualquiera), obtengan una bonificación en la valoración de sus ofertas por esta sola circunstancia. Diversas consideraciones deben hacerse al respecto. En primer lugar, el principio no discriminatorio que la Directiva 2004/18/CE consagra y que nuestra Ley expresamente recoge, según hemos visto en el punto anterior, en su artículo 1. Este principio, además, y con aplicación directa ya a los procedimientos de adjudicación está expresamente recogido también en el artículo 123 de la misma Ley, de conformidad con el cual 'Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia'. Esta sola declaración pone ya de manifiesto hasta qué punto no está permitido discriminar las ofertas por razón de las características que pueda tener cada una de las empresas licitadoras, en este caso su domicilio social o su especial arraigo en una determinada localidad o territorio. Si esta circunstancias no fuera suficiente a la hora de dejar clara la improcedencia de utilizar criterios de adjudicación que supongan discriminación entre las empresas por razón del motivo mencionado, debe tenerse en cuenta además lo dispuesto en el apartado primero del artículo 134 de la Ley de acuerdo con el cual 'para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato...'. Esta exigencia de la vinculación directa con el objeto del contrato, es decir la prestación, es decisiva a la hora de determinar qué criterios se pueden utilizar en la valoración de las ofertas. En efecto la vinculación directa exige que el criterio de valoración afecte a aspectos intrínsecos de la propia prestación, a cuestiones relativas al procedimiento de ejecución o a las consecuencias directas derivadas de la misma. No puede afectar a cuestiones contingentes cuya alteración en nada altere ni la forma de ejecutar la prestación ni los resultados de la misma. Tal es el caso del supuesto previsto en los pliegos de cláusulas administrativas a que se refiere la consulta, pues las circunstancias referentes al origen o lugar en que la empresa realiza preferentemente sus actividades en nada influye ni en la prestación misma, ni en sus resultados. En consecuencia es una cuestión puramente accidental, lo que impide considerarla como directamente vinculada al objeto del contrato".

cuestión ya se ha pronunciado este Tribunal en multitud de ocasiones (v.g. Resoluciones 115/2013 y 116/2013, de 3 de octubre, 356/2015, de 22 de octubre, 84/2017, de 2 de mayo y 217/2017, de 26 de octubre, 256/2017 de 24 de noviembre), en todas ellas, acerca de la prohibición de establecer previsiones en los pliegos que pudieran impedir la participación en las licitaciones o que supusieran permitir la obtención de ventajas injustificadas en la valoración de las ofertas a determinadas entidades, si estas circunstancias se fundan únicamente en razones de arraigo territorial, declarando la nulidad de este tipo de cláusulas. [...] Del contenido de estos pronunciamientos resulta evidente que los criterios de arraigo territorial no pueden ser tenidos en cuenta, ni como requisitos de solvencia ni como criterios de adjudicación, pues ello resulta contrario a Derecho y, en tanto que son discriminatorios y contrarios al principio de igualdad, vician de nulidad las cláusulas que los permitan, salvo que las mismas estén justificadas por razones de interés general".

Del mismo modo, es preciso señalar que la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM)—que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia y la libertad de establecimiento, de circulación y de prestación de servicios, con el fin de crear un entorno favorable a la competencia¹³— prohíbe en su artículo 3 cualquier actuación administrativa que tenga como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico¹⁴, y considera en su artículo 18.2, letra a), que son requisitos discriminatorios para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador, los siguientes:

"1.º que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.

13. Tal y como indica el preámbulo de la Ley 20/2013, en la elaboración de la misma se ha tenido en cuenta la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como "Directiva de Servicios", y la profusa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los principios de necesidad y proporcionalidad, el principio de eficacia nacional y el principio de no discriminación.

14. El artículo 3 de la LGUM prevé: "Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento. Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico".

- 2.º que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.
- 3.º que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio.
- 4.º que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.
- 5.º que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente”.

En definitiva, la Ley 20/2013 considera que la unidad de mercado, la no discriminación y la libre competencia pueden verse afectadas negativamente si se establecen requisitos de arraigo territorial en la contratación pública.

Incide en ello el documento elaborado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) “Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva”, cuando en su apartado 4.5, dedicado a velar por la neutralidad competitiva, evitando medidas proteccionistas, señala que la contratación pública no debe privilegiar el acceso a unos operadores frente a otros por condiciones subjetivas, y que todas aquellas previsiones que pudieran, basándose en razones de arraigo o vínculo territorial, favorecer la participación a ciertas empresas o mejorar su valoración sobre la base de tales criterios, deben ser consideradas restricciones injustificadas a la libre competencia y están prohibidas por la normativa vigente.

Ahora bien, la libre concurrencia y la libre iniciativa económica, tal y como señala la propia Ley de Unidad de Mercado, pueden limitarse, de forma excepcional, cuando exista una razón imperiosa de interés general que lo justifique, y cuando la limitación sea adecuada a dicha razón de interés general y sea asimismo la menos restrictiva posible.

En concreto, el artículo 5 de la LGUM establece lo siguiente:

“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica".

En definitiva, al igual que en la normativa de contratación, los requisitos, criterios o condiciones basados en arraigo territorial no contravienen la normativa de competencia, y en concreto la LGUM, si dicho criterio está justificado en una razón imperiosa de interés general y si la medida limitativa de la competencia resulta proporcional al fin que la justifica¹⁵.

En virtud de lo expuesto se hace preciso analizar si la lucha contra la despoblación puede incardinarse dentro de las razones imperiosas de interés general y si los requisitos de solvencia, los criterios de adjudicación o las condiciones de ejecución basados en el arraigo territorial establecidos en los pliegos de contratación son proporcionales a los fines pretendidos.

15. Así lo expresa la CNMC en el informe de 8 de febrero de 2022 sobre la reclamación presentada, al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, con referencia a los requerimientos de arraigo territorial y experiencia previa establecidos como criterios de adjudicación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de un contrato de servicios de auditoría (Exp. UM/005/22). En concreto, dicho informe tiene por objeto estudiar la denuncia interpuesta por parte del Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España (ICJCE) contra la exigencia de experiencia previa y arraigo territorial contemplados como criterios de adjudicación en el contrato de servicios de auditoría externa para la verificación de las cuentas anuales e informe de gestión de la empresa Aparcamientos Municipales y Gestión Vial de Ceuta S.A. Es objeto de reclamación la exigencia de arraigo territorial del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato, en el que se valora, como criterio de adjudicación, disponer de una oficina física en Ceuta. El reclamante considera que la exigencia de arraigo territorial es un criterio discriminatorio e injustificado, y que vulnera los artículos 3 y 5 de la LGUM.

Pues bien, la CNMC entiende: "Por su parte, respecto al requisito de arraigo territorial consistente en valorar como criterio de adjudicación, el disponer de una oficina física en Ceuta, tampoco en este caso, consta en el pliego ninguna razón que justifique su exigencia. Como se ha señalado anteriormente, este requisito únicamente estaría justificado cuando se refiera a la empresa adjudicataria -y no a las licitadora-, guarde relación con el objeto del contrato y resulte proporcionado; lo que no sucede en el presente caso generando, vulnerando, por tanto, no solo los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM, sino también el de no discriminación del artículo 3 de la misma Ley". Y concluye afirmando: "1) El establecimiento de requerimientos de experiencia previa y arraigo territorial contemplados como criterios de adjudicación para las empresas licitadoras en el contrato de servicios de auditoría externa para la verificación de las cuentas anuales e informe de gestión de la empresa Aparcamientos Municipales y Gestión Vial de Ceuta S.A. constituyen restricciones de acceso y ejercicio a la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la LGUM. 2) Dichas restricciones no han sido fundadas por la Administración reclamada en ninguna de las razones imperiosas de interés general del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, ni se ha justificado la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada. Por ello, no habiéndose justificado ni la necesidad ni la proporcionalidad de las exigencias efectuadas, deben considerarse contrarias a los artículos 3 y 5 de la LGUM".

2.2. Despoblación, arraigo territorial y contratación del sector público

En virtud de lo expuesto en los epígrafes anteriores debemos preguntarnos si medidas de arraigo territorial que tratan de fijar la población en determinados municipios con el fin de luchar contra la despoblación pueden establecerse como requisitos de solvencia, como criterios de adjudicación, como condiciones de ejecución o, incluso, dar lugar a una reserva de contratos para las empresas sitas o con residencia en las zonas despobladas¹⁶.

En concreto, debemos analizar si son viables jurídicamente criterios de adjudicación o condiciones de ejecución que primen la adjudicación del contrato a aquellas empresas que tengan en plantilla a trabajadores desempleados que residan en determinados municipios despoblados, o a aquellas empresas que tengan la residencia del empresario en determinado municipio despoblado, o a aquellas empresas que acrediten la existencia de locales en municipios despoblados.

Precisamente, como hemos comprobado, para que una medida de arraigo territorial sea viable en la contratación pública es necesario que la misma esté justificada por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, es decir, que respeten el principio de proporcionalidad.

Del mismo modo, para que una medida de arraigo territorial respete el derecho de la competencia debe estar justificada en una razón imperiosa de interés general¹⁷, y la medida limitativa de la competencia debe resultar proporcional al fin que la justifica.

Es necesario, analizar, por tanto, si una medida de arraigo territorial que pretenda luchar contra la despoblación supera los requisitos establecidos.

16. Un análisis de otras vías en la contratación pública para promover la lucha contra la despoblación puede verse en Betetos Agrelo (2002).

17. Cabe señalar que la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, recoge en su artículo 4, apartado 8, qué se entiende por razón imperiosa de interés general, en concreto: “razón imperiosa de interés general”, razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

2.2.1. Despoblación como razón imperiosa de interés general

La contratación pública, en los últimos años, ha sufrido un cambio esencial. Así, se ha pasado de una contratación pública centrada exclusivamente en los ahorros presupuestarios —una contratación burocrática con una visión puramente hacendística¹⁸— a una contratación pública como herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas públicas. Este cambio, que como vamos a ver es obligatorio, impone que la contratación pública se transforme y se convierta en una herramienta más que permita alcanzar objetivos sociales, ambientales o de investigación. Nace, pues, lo que se ha denominado una visión estratégica de la contratación pública. El principio de eficiencia, que subyace en toda la contratación pública, no puede ser analizado exclusivamente en virtud de criterios economicistas, sino que la eficiencia en la contratación debe tender a la consecución de objetivos de calidad —sociales, medioambientales— en la prestación del servicio¹⁹. La eficacia no solo se debe, por tanto, medir en función del ahorro, sino que, por el contrario, se ha de medir en función de la consecución de objetivos sociales y medioambientales.

Tal y como señala el considerando 2 de la Directiva 2014/24/UE (DCP), la contratación debe convertirse en uno de los instrumentos a utilizar para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, facilitando en particular la participación de las pequeñas y medianas empresas (pymes) en la contratación pública, y debe permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes.

De indudable interés resulta, a los efectos del presente trabajo, la Comunicación de la Comisión Europea “Adquisiciones sociales — Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas — 2.^a edición” (2021/C 237/01), la cual pretende impulsar la contratación pública socialmente responsable. Según dicha Comunicación:

“La contratación pública socialmente responsable (CPSR) consiste en lograr resultados sociales positivos en los contratos públicos. [...] Más allá de las personas directamente afectadas, la CPSR puede influir en el mercado en general, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta.

18. Como indica Gimeno Feliu (2023): “Una inadecuada política de ‘ahorros desproporcionados’ puede perjudicar la eficiencia del sistema produciendo ineficiencias o ‘fuego amigo’, como la deslocalización empresarial con pérdida de esfuerzo inversión (lo que afecta directamente a una política esencial como es la de empleo”.

19. *Vid.* Gimeno Feliu (2017: 11).

Al comprar de manera inteligente, los compradores públicos pueden fomentar las oportunidades de empleo, la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los trabajadores, el trabajo digno, la inclusión social, la igualdad de género y la no discriminación, la accesibilidad, el diseño universal y el comercio ético, y tratar de lograr un cumplimiento más amplio de las normas sociales. [...]

Con el fin de plantar cara a los retos sociales, las autoridades públicas deben redoblar sus esfuerzos para obtener buenos resultados en todos los aspectos de la sostenibilidad (sociales y éticos, medioambientales y económicos). Los compradores públicos son inversores importantes en Europa, ya que en la actualidad gastan el 14 % del producto interior bruto de la Unión Europea (UE). Si utilizan su poder adquisitivo para optar por bienes y servicios con resultados sociales positivos, pueden contribuir de manera fundamental al desarrollo sostenible. [...]

[...]

La contratación pública socialmente responsable (CPSR) tiene por objeto abordar la repercusión que los bienes, servicios y obras adquiridos por el sector público tienen en la sociedad. Reconoce que a los compradores públicos no solo les interesa comprar al menor precio posible u obtener la mejor relación calidad-precio posible, sino que también quieren garantizar que la contratación genere beneficios sociales y evite la aparición de efectos sociales adversos durante la ejecución del contrato o los mitigue. [...]

La CPSR puede ser una herramienta muy eficaz para promover el desarrollo sostenible y alcanzar objetivos sociales de ámbito internacional, nacional, regional o local. Considera la contratación pública como un instrumento estratégico para gastar el dinero público de manera eficiente y sostenible. Las consideraciones sociales pueden combinarse con criterios ecológicos y circulares y la contratación pública de soluciones innovadoras para así plantear la sostenibilidad en la contratación pública desde un enfoque más integral. [...]

[...] Para maximizar la repercusión de estos recursos en la recuperación, es fundamental alejarse de una lógica basada en la búsqueda del precio más bajo e introducir consideraciones relacionadas con la integración social, la igualdad, el empleo justo e inclusivo y los suministros éticos".

La concepción de la contratación pública como una herramienta para la consecución de otros fines complementarios al principal de la provisión de bienes y servicios se constata en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), cuyo preámbulo reconoce como objetivo: "conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia

social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia. Todas estas cuestiones se constituyen como verdaderos objetivos de la Ley, [...]".

Esta transformación de la contratación pública, que se vislumbra a lo largo de los últimos años, en relación con la protección social, ha culminado con la consagración de la despoblación, el reto demográfico y la contratación pública sostenible como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas. Objetivos ODS que, sin duda alguna, constituyen una razón imperiosa de interés general, que permite modular y justificar excepciones a los principios de la contratación pública como son la no discriminación y la libre concurrencia y competencia.

Precisamente, tal y como señalan las Directrices de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico aprobadas en el Consejo de Ministros el 29 de marzo de 2019, la Agenda 2030 y la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico son dos caras de una misma moneda, dos perspectivas de un mismo proyecto de país. No se pueden cumplir los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) si no hay cohesión territorial, y no se puede afrontar el reto demográfico si no se trabaja, a medio y largo plazo, en el cumplimiento de los ODS. Por ello, la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico busca alinear sus objetivos y líneas de acción con los ODS, con la vista puesta en el cumplimiento de la Agenda 2030²⁰.

Es por ello que el artículo 1.3 de la LCSP indica lo siguiente: "En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente

20. A través de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico se avanza en el cumplimiento de 7 ODS y 11 metas: ODS 1: Fin de la Pobreza. ODS 5: Igualdad de Género. ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico. ODS 9: Industria, Innovación e Infraestructuras. ODS 10: Reducción de las desigualdades. ODS 16: Paz, Justicia e instituciones sólidas. ODS 17: Alianzas. Meta 10.3 a. Garantizar la funcionalidad de los territorios afectados por la despoblación y la baja densidad. Meta 8.2 b. Mejorar la competitividad y favorecer el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento. Meta 1.4 Favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural. b. — Apoyar la puesta en marcha de proyectos de desarrollo socioeconómico de jóvenes, que garanticen el relevo intergeneracional. Meta 5.5. Facilitar el desarrollo de proyectos que garanticen la libertad de residencia efectiva de las mujeres en el territorio. Meta 10.2 y 4 Garantizar las condiciones que favorezcan la crianza de los hijos, y que faciliten la equiparación de la natalidad al promedio de la Unión Europea. Meta 10.3 y 4 Asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la infancia por ámbito de residencia y tipología familiar.

se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social”.

En este contexto de fomento de compra pública responsable, es donde la discriminación positiva, con medidas que pretenden evitar la despoblación, puede modular y justificar excepciones a los principios de la contratación pública, como son la no discriminación y la libre concurrencia y competencia²¹.

Podemos afirmar que la lucha contra la despoblación, como política social, es una razón imperiosa de interés general que permite y justifica la introducción de requisitos de solvencia, criterios de adjudicación y condiciones de ejecución que primen el arraigo territorial para discriminar positivamente a las empresas y los residentes en las zonas despobladas.

Es importante señalar cómo la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026 señala de forma expresa que las Administraciones públicas, a través de la contratación, deben hacer frente a los problemas derivados del reto demográfico, la despoblación y la dispersión de núcleos habitables, así como para favorecer los niveles y condiciones de empleo de cada comunidad, o las circunstancias derivadas de la prestación de servicios sanitarios o sociales a poblaciones con mayor tasa de envejecimiento.

En este contexto, distintas comunidades autónomas han dictado leyes que tienen como objetivo luchar contra la despoblación y en las que promueven e invitan a las entidades del sector público sometidas a la LCSP a incluir requisitos de solvencia, criterios de adjudicación y condiciones de ejecución que tengan como finalidad la lucha contra la despoblación.

Así, por ejemplo, la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, determina, en su artículo 12, apartados 1 y 2, lo siguiente:

“1. Los poderes públicos de Aragón, en el marco de las políticas de contratación de la Comunidad Autónoma, promoverán la utilización de la

21. Tal y como señala Lazo Vitoria (2023: 2-3): “Arraigo territorial y mercado representan una paradoja, es decir, una frase que encierra una aparente contradicción entre sí. Porque ahí donde existe el mercado no es posible establecer parcelas que favorezcan a algunos operadores o determinados productos por razón de su presencia territorial o su origen local. Ello supondría un trato discriminatorio, una infracción por tanto al principio de igualdad de trato y un obstáculo a la libre concurrencia. Sin embargo, toda regla admite modulaciones y las reglas del mercado también. Dicho de otro modo, aquí como en tantos otros ámbitos es necesario realizar un análisis caso a caso y encontrar un equilibrio para armonizar principios, libertades e intereses concurrentes [...] Todo ello, significa naturalmente que hay otros valores, principios y reglas que, según las circunstancias, también deben protegerse y potenciarse”.

contratación pública como instrumento para la lucha contra la despoblación y el desarrollo territorial equilibrado del medio rural.

2. La Comunidad Autónoma de Aragón, de conformidad con la normativa en materia de contratación pública, dará un mayor soporte a las pymes y personas autónomas de las áreas rurales, con el objeto de facilitar su participación en los procedimientos de contratación pública, e impulsando medidas para facilitar la utilización de medios electrónicos, con la intención de que se genere empleo en el medio rural".

Del mismo modo, la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana, en su artículo 31, apartados 2 y 3, indica lo siguiente:

"2. En la contratación pública, se podrán diseñar y aplicar criterios relacionados con la lucha contra el despoblamiento y para la cohesión territorial, de acuerdo con lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se trasponen 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, que prevé la incorporación de criterios sociales y medioambientales que guarden relación con el objeto del contrato, en los términos previstos en el artículo 145 de dicha ley.

En desarrollo de lo expresado en el apartado anterior, se procurará, mediante su inclusión en las prescripciones técnicas, los criterios de adjudicación o las condiciones de ejecución del contrato, que las obras, los productos y los servicios que se adquieran, así como los procesos o procedimientos que se utilicen en los mismos, cumplan requisitos determinados y características específicas de tipo social y medioambiental, que contribuyan a frenar el despoblamiento, preferentemente aquellos relacionados con la igualdad de género y el fomento de la contratación femenina, la inclusión, el comercio justo y de proximidad, la agricultura y la ganadería ecológicas y la gestión forestal sostenible, así como aquellos que garanticen el cumplimiento de las convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, de conformidad con lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

Cualquier medida que tenga su particularidad en el desarrollo de estas acciones tendentes a la lucha contra el despoblamiento, habrá de contemplar los criterios de sostenibilidad social, ambiental, económica, financiera y de transparencia en la contratación, previstos en la Ley 18/2018, de 13 de julio, de la Generalitat, para el fomento de la responsabilidad social.

3. Se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas y de las empresas de economía social en municipios en riesgo de despoblamiento, o sus comarcas, que fomenten la creación de empleo local, la retención y la atracción de talento, la innovación, la responsabilidad social corporativa, la sostenibilidad y el desarrollo de base territorial”.

En términos similares se pronuncia 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, en cuyo artículo 21 se indica lo siguiente:

“1. En el marco de la normativa en materia de contratación, el sector público de Castilla-La Mancha promoverá la utilización de la contratación pública como instrumento para luchar frente a la despoblación y promover el desarrollo territorial equilibrado de las comunidades rurales mediante el apoyo a las actividades socioeconómicas, el desarrollo empresarial, el fomento del empleo y el aprovechamiento sostenible de los recursos disponibles.

2. Con respeto de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación, los órganos de contratación del sector público regional valorarán la posibilidad de integrar en los pliegos de condiciones de los contratos que se propongan licitar, criterios sociales y medioambientales que faciliten el acceso en condiciones de igualdad a las empresas ubicadas en las zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación, propiciando la adquisición de productos de proximidad, frescos y de temporada, productos ecológicos y acogidos a regímenes de calidad, así como la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero, la gestión forestal sostenible, el uso de energías renovables y el ahorro energético.

3. En los contratos menores se invitará preferentemente a la participación de las pequeñas y medianas empresas, cooperativas y/o empresarios y empresarias autónomas, y especialmente a empresas de economía social y empresas creadas con el apoyo concreto de programas municipales de promoción del emprendimiento, con capacidad y solvencia adecuada para ejecutar las prestaciones de que se trate. Este criterio podrá utilizarse también en el procedimiento negociado sin publicidad en los supuestos en los que la ley de contratos lo permita.

4. De acuerdo con la normativa vigente en materia de contratación, los órganos del sector público regional establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas requisitos de capacidad y solvencia, y criterios de adjudicación que faciliten el acceso en condiciones de igualdad a las empresas ubicadas en zonas escasamente pobladas y en riesgo de despoblación”.

Igualmente, en los últimos años se han dictado leyes autonómicas que fomentan el producto de proximidad o producto local (lo que sin duda supone un criterio o condición que promueve el arraigo territorial), que si bien pretenden luchar contra el cambio climático, del mismo modo, pueden beneficiar a la lucha contra la despoblación.

Así, por ejemplo, la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, y la Ley del Principado de Asturias 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental (Ley 1/2023)²².

De lo expuesto se puede afirmar con rotundidad que la lucha contra la despoblación y, en consecuencia, la inclusión de cláusulas de arraigo territorial, responden a una razón imperiosa de interés general.

2.2.2. Despoblación, arraigo territorial y objeto del contrato

Tal y como señala el preámbulo de la LCSP:

“[...] se establece la obligación de los órganos de contratación de velar por que el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante

22. El artículo 20 de la Ley asturiana, relativo a la compra y contratación pública verde, indica:

“1. Con objeto de impulsar la economía baja en carbono, la ecoinnovación y la economía circular, y facilitar que las Administraciones públicas hagan un uso más eficiente de los recursos y promuevan cambios en el mercado beneficiosos para la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, los órganos de contratación de la Administración del Principado de Asturias y de los demás entes del sector público asturiano, dentro de sus competencias, incluirán criterios ambientales en las distintas fases de la contratación, de conformidad con lo que establece la legislación sobre contratos del sector público.

2. A tal efecto, se incluirán cláusulas medioambientales en los pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas particulares de los contratos relativos a obras, servicios y suministros, así como criterios de adjudicación, condiciones especiales de ejecución y cláusulas o condiciones análogas que contribuyan a alcanzar los objetivos de mejora de la calidad ambiental que se establecen en esta ley. Con carácter general, se incentivarán la reducción y compensación de emisiones de gases de efecto invernadero y las acciones que favorezcan la prevención, adaptación y mitigación del cambio climático; el uso de las energías renovables y la mejora de la eficiencia energética; el mantenimiento o mejora de la calidad ambiental que pueda verse afectada por la ejecución del contrato; una gestión más sostenible del agua; la implementación y desarrollo de una economía circular y la promoción del uso de materiales reciclados y de productos y envases reutilizables; o el impulso del suministro de productos locales y de los provenientes de producción ecológica, siempre que exista vinculación con el objeto del contrato y compatibilidad con el derecho comunitario. [...]” (art. 20.2).

la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato.

[...]

Se incluyen en los contratos públicos consideraciones de tipo social, medioambiental y de innovación y desarrollo. Estas consideraciones podrán incluirse tanto al diseñarse los criterios de adjudicación, como criterios cualitativos para evaluar la mejor relación calidad-precio, o como condiciones especiales de ejecución, si bien su introducción está supeditada a que se relacionen con el objeto del contrato a celebrar. En particular, en el caso de las condiciones especiales de ejecución, la Ley impone la obligación al órgano de contratación de establecer en el pliego al menos una de las condiciones especiales de ejecución de tipo medioambiental, social o relativas al empleo que se listan en el artículo 202".

Concretando lo dispuesto en el preámbulo, el artículo 1.3 de la LCSP indica la necesidad de que los criterios sociales guarden relación con el objeto del contrato, al indicar lo siguiente: "En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social".

En este sentido, si se pretenden establecer criterios sociales en la fase de preparación (solvencia), de adjudicación (criterios de adjudicación) o de ejecución del contrato (condiciones de ejecución), resulta fundamental que, a la hora de definir el objeto del contrato, el mismo haga referencia a la lucha contra la despoblación.

En el Informe 16/2015, de 4 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, se contesta expresamente a la posibilidad de incorporar cláusulas sociales en la definición del objeto del contrato. En concreto se cuestiona el que algunas Administraciones públicas incorporen determinados aspectos sociales en la propia definición o en el contenido de sus contratos públicos. Dicha práctica consiste en adicionar, a la prestación "objetiva" que constituye el objeto del contrato (por ejemplo, la limpieza de un edificio), alguna consideración de tipo social (como, por ejemplo, la realización de actuaciones de inserción sociolaboral para colectivos desfavorecidos). De esa manera se define el objeto del contrato de una forma, más o menos, como la siguiente:

“Servicio de XXXX con desarrollo de programas de inserción socio laboral del colectivo X”, o “Constituye el objeto del contrato xxx, y el desarrollo de acciones positivas de género”. La cuestión que se somete al parecer de la Junta Consultiva es si resulta correcta dicha práctica.

Pues bien, como indica el Informe 16/2015, de 4 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, relativo a la posibilidad de incorporar cláusulas sociales en la definición del objeto del contrato, nada impide una “precisión social” del objeto del contrato; la concreción “social” no desnaturaliza, ni esconde, el objeto principal de la prestación, ni implica una barrera de entrada²³.

Por tanto, resulta fundamental que, en aquellos contratos licitados en municipios que se encuentren en riesgo de despoblación —o los contratos licitados por otras entidades y que tengan por objeto la lucha contra la despoblación y la fijación de población en los municipios despoblados—, a la hora de definir el objeto del contrato, este haga referencia a la lucha contra la despoblación, y ello con el fin de facilitar la viabilidad de requisitos de solvencia, criterios de adjudicación o condiciones de ejecución que se basen en el arraigo territorial²⁴.

23. Para el Informe 16/2015, de 4 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón: “A juicio de esta Junta, esta posibilidad resulta más o menos adecuada no solo en función del tipo de contrato (obras, suministros o servicios) —como indica la Comisión— sino en razón de los específicos objetivos sociales perseguidos. Por ejemplo, en el caso del objetivo que incorpora criterios de comercio justo y compra pública ética, no es difícil encontrar licitaciones en las que, adecuadamente y dentro del margen de libertad reconocido en este punto a los poderes adjudicadores, el objeto del contrato se defina del modo siguiente: ‘Servicio de máquinas de vending con productos (café, té y azúcar) de comercio justo’, ‘Servicios de catering que incluyan el suministro de productos de comercio equitativo’, etc. Otros ejemplos, como los expresamente mencionados en la solicitud de informe, ‘Servicio de XXXX con desarrollo de programas de inserción socio laboral del colectivo X’, o ‘Constituye el objeto del contrato xxx, y el desarrollo de acciones positivas de género’, incorporan formalmente la preocupación social en el objeto de los contratos, pero realmente no es más que la anticipación de obligaciones que se recogerán como condiciones especiales de ejecución de éstos, en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares [...] Nada impide, por tanto, una ‘precisión social’ del objeto del contrato, pues con ello no se afecta a la regla de transparencia pretendida por el CPV. La concreción ‘social’ no desnaturaliza, ni esconde, el objeto principal de la prestación, ni implica una barrera de entrada contraria a la función del CPV. La fijación del código CPV cumplirá la información de facilitar el conocimiento de la licitación, y el operador económico interesado que haya localizado la licitación por búsqueda CPV podrá comprobar fácilmente la existencia de ese ‘perfil social’ del objeto y, en función del mismo, decidirá si presenta o no su oferta”.

24. Tal y como indica el Informe Trienal relativo a la Contratación Pública en España en 2018, 2019 y 2020, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (abril 2021), p. 136, que tiene, entre otros fines, detectar problemas en la contratación pública, “se observan especiales problemas en la introducción de condiciones sociales en los pliegos (condiciones especiales de ejecución y criterios de adjudicación), derivados de la dificultad de cumplir con el requisito de vinculación con el objeto del contrato y de la diversidad interpretativa existente al respecto. En el caso de los criterios de adjudicación, la dificultad es aún mayor dada la

En cualquier caso, consideramos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67.3 de la Directiva 2014/24/UE²⁵ de contratación, que, para que un criterio de adjudicación o una condición de ejecución de carácter social guarde relación con el objeto del contrato, basta con que de los criterios cualitativos elegidos se derive una mejora en el nivel de rendimiento o ejecución del contrato, en cualquiera de sus aspectos (social o laboral) y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos aspectos no formen parte de su sustancia material²⁶. Por lo tanto, en esta interpretación

necesidad de cumplir con el requisito adicional relativo a que los criterios de adjudicación han de medir el rendimiento de las ofertas, lo que en el ámbito social resulta especialmente complejo".

25. De conformidad con el artículo 67.3 de la Directiva:

"3. Se considerará que los criterios de adjudicación están vinculados al objeto del contrato público cuando se refieran a las obras, suministros o servicios que deban facilitarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen:

- a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de las obras, suministros o servicios, o
- b) en un proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida,

Incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia materia".

En idénticos términos se pronuncia el artículo 145.6 de la LCSP, cuando señala:

"6. Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:

- a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;
- b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material".

26. Tal y como indica el Informe Trienal relativo a la Contratación Pública en España en 2018, 2019 y 2020, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (abril 2021), existen dos interpretaciones a la hora de valorar las cláusulas sociales y su relación con el objeto del contrato.

Interpretación A: Defiende que, con arreglo a la Directiva 2014/24/UE, de los criterios cualitativos elegidos debe derivarse una mejora en el nivel de rendimiento o ejecución del contrato; y, en consecuencia, no pueden emplearse como criterios de adjudicación aquellos aspectos (sociales, laborales, medioambientales, de innovación) que no permiten evaluar comparativamente las ofertas en términos de su rendimiento sobre el objeto del contrato, tal y como se define este en las especificaciones técnicas. Dicho en otras palabras, si el criterio que valora aspectos sociales o medioambientales de la proposición no se concreta en una mejora de las prestaciones que se van a contratar (*i. e.*, de su calidad intrínseca), no se cumpliría el requisito de vinculación con el objeto del contrato. Esta interpretación mantiene la exigencia de que el criterio guarde una relación directa con el objeto del contrato, en línea con la visión tradicional de la contratación pública, en la que los criterios de adjudicación cualitativos valoraban en qué medida la prestación ofertada *stricto sensu* daba satisfacción a las necesidades del órgano de contratación.

Interpretación B: Defiende que, con arreglo a la Directiva 2014/24/UE, de los criterios cualitativos elegidos debe derivarse una mejora en el nivel de rendimiento o ejecución del contrato, en cualquiera de sus aspectos (social, laboral, medioambiental o de innovación), y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos aspectos no formen parte de su sustancia material. Por lo tanto, en esta interpretación tendrían cabida criterios o condiciones que valoren aspectos que trasciendan las cuali-

tienen cabida criterios o condiciones que valoren aspectos que trasciendan las cualidades intrínsecas de las prestaciones que se contratan, o que van referidas a factores sociales, laborales, medioambientales o de innovación de alguna etapa del ciclo de vida de la obra, producto o servicio²⁷.

En definitiva, la inclusión de criterios de adjudicación sociales y condiciones de ejecución sociales en los pliegos no requiere ni exige que dichos criterios y condiciones estén directamente vinculados al contrato, sino que basta con que estén relacionados con la ejecución del contrato y supongan una mejora social²⁸.

Por ello, por ejemplo, entendemos que la inclusión de un criterio de adjudicación o de una condición de ejecución en un contrato de servicio licitado por un municipio en riesgo de despoblación –o por otro ente para dar servicio en un municipio en riesgo de despoblación– que consista en que el personal laboral que preste el servicio resida en dicha zona despoblada es viable jurídicamente.

2.2.3. Despoblación, arraigo territorial y principio de proporcionalidad

Tal y como hemos visto, para que una medida de arraigo territorial sea viable en la contratación pública es necesario que la misma esté justificada por razones imperiosas de interés general, y hemos comprobado que la despoblación lo es, y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, es decir, que respete el principio de proporcionalidad.

Cabe señalar que cuanto más se restrinjan el principio de no discriminación e igualdad de trato y el principio de libre concurrencia, más necesaria y más beneficios en la lucha contra la despoblación debe producir la limitación.

dades intrínsecas de las prestaciones que se contratan, o que van referidas a factores sociales, laborales, medioambientales o de innovación de alguna etapa del ciclo de vida de la obra, producto o servicio.

Sin duda alguna, si se pretende que la contratación pública sirva como herramienta transversal que permite alcanzar fines sociales, la interpretación B es la más adecuada, interpretación que nosotros sostenemos.

27. Como indican las “Directrices sobre la participación de licitadores y bienes de terceros países en el mercado de contratación pública de la UE” –24.7.2019, C (2019) 5494 final–, p. 23: “Las cláusulas de ejecución del contrato deben estar relacionadas con el objeto del mismo y no pueden exigir políticas empresariales generales [...] puede exigirse al contratista que: • contrate trabajadores procedentes de determinados entornos desfavorecidos, • proporcione al personal formación profesional o de seguridad relacionada con la ejecución específica del contrato, • informe de las emisiones o medidas para detectar y prevenir las violaciones de los derechos humanos, • adopte medidas específicas para la eliminación de residuos”.

28. Cfr. Almodóvar Iñesta (2022), para quien “se pueden considerar vinculados al objeto del contrato, criterios relativos a los trabajadores que intervengan en el proceso de producción, suministro o prestación de los servicios”.

En este sentido, siendo la libertad y la igualdad —la libre concurrencia y la no discriminación— los principios que sustentan y sobre los que gira y se edifica la contratación pública, y la defensa de la competencia, no puede considerarse indiferente la elección que la Administración realice entre las distintas vías existentes para luchar contra la despoblación y fijar población en los territorios despoblados.

Precisamente, ordenando de mayor a menor la restricción a la libertad de concurrencia e igualdad de trato, la medida más restrictiva de la libertad y que podría utilizarse para la lucha contra la despoblación sería la reserva de contratos a empresas que necesariamente tengan su residencia y la de sus trabajadores en territorios despoblados. Dicha medida es la más restrictiva de la libre concurrencia y la igualdad de trato porque excluye automáticamente de la licitación a todas aquellas empresas que no se encuentren localizadas en dichos territorios. La segunda medida más restrictiva sería el establecimiento de requisitos de solvencia que se basen en criterios de arraigo territorial, y ello porque solo aquellos empresarios que reúnan dichos requisitos van a poder concurrir a la licitación, excluyendo al resto. En tercer lugar, la medida más restrictiva sería el establecimiento de criterios de adjudicación que primen el arraigo territorial con el fin de luchar contra la despoblación; dicha medida es menos restrictiva que las anteriores, porque no impide que cualquier empresario se presente a la licitación, siendo incluso posible que un licitador que no cumpla el criterio de adjudicación basado en el arraigo sea el adjudicatario del concurso (en función de la proporción de puntos que se atribuyan a dicho criterio). Por último, la medida menos restrictiva de la libertad es el establecimiento de condiciones de ejecución que primen el arraigo territorial, pues dicha condición permite a cualquier empresario que opte a la licitación que la adjudicación no esté condicionada al cumplimiento de requisito discriminatorio alguno, y que únicamente en fase de ejecución del contrato el empresario adjudicatario se obligue a cumplir con el criterio social.

Es conocido que la aplicación del principio de proporcionalidad está sometida a un triple test o triple juicio: el juicio de adecuación, el juicio de necesidad y el juicio de proporcionalidad en sentido estricto²⁹.

Pasamos a analizar los distintos juicios:

El juicio de adecuación. Mediante el juicio de adecuación se analiza si la medida adoptada (en nuestro caso, la cláusula de arraigo territorial como requisito de solvencia, como criterio de adjudicación o como condición de ejecución) es un medio coherente con el fin perseguido, en nuestro caso la lucha

29. Cfr. Sarmiento Rodríguez-Escudero (2004).

contra la despoblación y la fijación de población —u otra meta que permita la lucha contra la misma—, de forma tal que mediante su adopción se alcance el objetivo perseguido. En caso de que se demuestre que la medida no consigue alcanzar el resultado querido —fijar la población—, se anulará, por infringir el juicio de adecuación. En definitiva, mediante el juicio de adecuación se analiza si la medida limitadora es un medio útil o apto para la consecución del bien público que tiene como fin. Este tipo de control entraña un juicio de manifiesta desproporción, pues nos está apuntando a una medida que de ninguna manera permitiría alcanzar el objetivo de la actuación de la Administración.

El juicio de necesidad. Para superar el juicio de necesidad se debe analizar si la medida adoptada es la menos lesiva para la libre concurrencia e igualdad de trato de cuantas pudo elegir la Administración. Así, si en un determinado supuesto, para conseguir los objetivos de lucha contra la despoblación —fijación de población—, es suficiente con el establecimiento de cláusulas de arraigo como condición de ejecución, no debe establecerse como criterio de adjudicación, y si los objetivos de lucha contra la despoblación se consiguen más fácilmente o de mejor forma a través del establecimiento de criterios de adjudicación que a través del establecimiento de requisitos de solvencia, esta vía será la necesaria. En definitiva, la libertad es la regla; la limitación es, en cambio, la excepción, que, como tal, hay que interpretar restrictivamente. Ahora bien, para que una medida pueda actuar como término de comparación, debe conseguir el mismo resultado previsto que la medida analizada. En estos casos se deberá probar que existen otras alternativas que alcanzan igualmente los fines de la norma, pero resultan más respetuosas con la esfera jurídica de los licitadores, esto es, de la libre concurrencia.

El juicio de proporcionalidad en sentido estricto. Mediante este juicio se trata de analizar y ponderar si los beneficios públicos que con la medida de arraigo se consiguen son proporcionales a los perjuicios que la medida ocasiona en el derecho de los licitadores a la libre concurrencia y a la igualdad de trato. Cuanto mayor es el perjuicio que la medida de arraigo causa al ciudadano-licitador, mayor ha de ser la importancia del beneficio que los resultados de la medida proporcionan al interés general. Así, si la situación de despoblación es grave, cabría, por ejemplo, una medida de reserva de contratos a las empresas que residan en los territorios despoblados, y cuya plantilla resida en dichos territorios, en contratos de relativa importancia económica que no afecten a los intercambios comunitarios.

Por ello, por ejemplo, entendemos que la inclusión de un criterio de adjudicación o de una condición de ejecución en un contrato de servicio licitado por un municipio en riesgo de despoblación —o por otro ente para dar servicio

en un municipio en riesgo de despoblación— que consista en que el personal laboral que preste el servicio resida en dicha zona despoblada es proporcional si con ello se consigue mejorar la situación generada por la despoblación.

Es más, incluso la medida más restrictiva de la libre concurrencia, como es la reserva de contratos a empresas situadas en zonas despobladas, es una medida legislativa que se ha considerado viable y proporcional en Estados de la UE como Portugal, medida que, incluso, ha sido validada por la Unión Europea³⁰.

Precisamente, una de las medidas de contratación de proximidad más emblemáticas aprobadas por el legislador portugués en 2021 fue la reserva de determinados contratos prevista en el artículo 54.º-A/1/alc. c) del Código de Contratos Públicos a entidades cuya sede y actividad se encuentre en zonas despobladas. Conforme a dicho precepto:

“Los poderes adjudicadores podrán reservar la posibilidad de ser candidato o licitador a [...] c) entidades con domicilio social y actividad efectiva en el territorio de la entidad intermunicipal en la que se encuentre el poder adjudicador, en los procedimientos promovidos por entidades intermunicipales, mancomunidades, entes locales o sociedades locales para la formación de contratos de arrendamiento o adquisición de bienes muebles o de servicios de uso corriente, de cuantía inferior al umbral a que se refiere la letra c) del apartado 3 del artículo 474, y siempre que no revelen un cierto interés transfronterizo³¹³²”.

30. Cfr. Melo Fernandes (2023).

31. El artículo 54.º-A, relativo a los “contratos reservados”, señala textualmente:

“1 - As entidades adjudicantes podem reservar a possibilidade de ser candidato ou concorrente às:

[...]

b) Micro, pequenas ou médias empresas devidamente certificadas nos termos da lei, em procedimentos para a formação de:

i) Contratos de locação ou aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços de valor inferior aos limiares referidos nas alíneas b) ou c) do n.º 3 ou b) do n.º 4 do artigo 474.º, consoante o caso;

ii) Contratos de empreitada de obras públicas ou de concessão de serviços públicos e de obras públicas de valor inferior a € 500 000;

c) Entidades com sede e atividade efetiva no território da entidade intermunicipal em que se localize a entidade adjudicante, em procedimentos promovidos por entidades intermunicipais, associações de autarquias locais, autarquias locais ou empresas locais para a formação de contratos de locação ou aquisição de bens ou móveis ou aquisição de serviços de uso corrente, de valor inferior ao limiar referido na alínea c) do n.º 3 do artigo 474.º, e desde que os mesmos não revelem interesse transfronteiriço certo.

2 - Quando a participação no procedimento se encontrar reservada nos termos do número anterior, o anúncio deve fazer referencia ao presente artigo”.

32. Una defensa entusiasta de esta reserva de contratación a favor de las pymes y de los contratos de proximidad es la realizada por Blanco López (2021). Para el autor: “En el marco del mercado

Mediante esta medida el Legislador portugués faculta a los poderes adjudicadores a reservar la posibilidad de participar en el procedimiento a los empresarios con domicilio social y, acumulativamente, actividad efectiva en el territorio de la entidad local en la que se encuentra el poder adjudicador. Esta facultad de reserva se aplica, no obstante, solo a los procedimientos (a) licitados por entidades intermunicipales, mancomunidades, entidades o empresas locales (b) que tengan por objeto contratos de arrendamiento de bienes muebles o de adquisición de bienes muebles y servicios de uso corriente (c) cuya cuantía sea inferior al umbral europeo, que es de 215 000 euros para estas entidades³³.

Y todo ello, claro está, siempre que dichas licitaciones no tengan un interés transfronterizo, concepto que fue añadido por el Legislador portugués en 2022, como consecuencia del procedimiento abierto por la Comisión Europea para garantizar la libre concurrencia entre operadores comunitarios.

De lo expuesto podemos concluir que la prohibición de discriminación basada en el territorio no es una regla absoluta que no permita excepciones, siempre que dichas excepciones estén justificadas en razones de interés general, y la despoblación lo es, y sean adecuadas y necesarias para la consecución del fin propuesto³⁴.

único europeo, la directiva 24/2014 propone algunas medidas conocidas por todos (requerimiento proporcionado de la solvencia, configuración de lotes, pago directo al subcontratista). Pero el mercado único no ha abordado de forma auténtica y decidida la cuestión: no habilita la reserva de contratos a las PYME y tan sólo se limita a las empresas sociales [...] Algunos 'principios' de la contratación pública que son considerados cuasi de derecho natural, especialmente el principio de la igualdad de trato y concurrencia (todas las empresas deben concurrir a las licitaciones públicas en igualdad de condiciones), no son más que la consecuencia jurídica de las necesidades de la gran empresa. Este sacro santo principio de la igualdad de trato es la salvaguarda para que la gran empresa pueda vender y tenga siempre suficiente demanda, en el marco de una competición descontrolada en un mercado basado en la lucha a muerte para ganar clientes y ventas utilizando recursos tecnológicos y naturales sin control [...] Portugal da un paso firme en potenciar efectivamente la protección a las PYME en la contratación pública [...] En este sentido, la reserva de contratos a MYPE puede asegurar que puedan obtener un margen de los contratos públicos proporcionado a su significación en la economía general del país en competencia y concurrencia entre iguales".

33. Cabe recordar que el derecho europeo de la contratación pública regula únicamente los procedimientos de adjudicación de los contratos celebrados por ciertos sujetos (los poderes adjudicadores) con concretos objetos (obras, suministros y servicios, fundamentalmente), y siempre que estén por encima de determinados importes (los llamados "umbrales" de los contratos armonizados). Los contratos por debajo de dicha cuantía se rigen y regulan por las normas de los Estados miembros, que tienen mayor libertad para su regulación, sin perjuicio de que en ciertos aspectos se vean afectados por las determinaciones de la UE. De ahí que la influencia y la capacidad de la UE para controlar la reserva de contratos por debajo del importe establecido en las directivas de contratación sea menor. Cfr. Díez Sastre (2010: 98).

34. Como indica Melo Fernandes (2023: 33-34): "De hecho, hoy en día no resulta inapropiado afirmar que el propio mercado interior ya no se contempla únicamente a la luz de las liberta-

3. Actividad de fomento, despoblación y arraigo territorial

3.1. Ayudas de Estado y derecho comunitario

Tal y como hemos indicado en el primero de los epígrafes de este trabajo, diferentes estudios demuestran que la despoblación genera una desigualdad de oportunidades entre los ciudadanos y un aumento de los costes y de la accesibilidad a los servicios básicos, desigualdad que obliga a promover acciones que tengan por objeto mitigar o paliar la misma.

Precisamente, la acción de fomento, de las técnicas existentes en manos de la Administración, es la que, en principio, cuenta con menos dificultades para su puesta en práctica, permitiéndose la concesión de ayudas teniendo en cuenta criterios de arraigo territorial.

En efecto, con el fin de paliar la despoblación y los efectos por ella generados, las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico fijan una serie de líneas de acción entre las que destaca facilitar el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento. En concreto, la fijación de población en el territorio despoblado requiere convertirlo en un espacio de oportunidades en el que la generación de actividad económica aproveche los recursos locales. En definitiva, se pretende el fomento de las actividades económicas en las zonas despobladas con el fin de reactivarlas y fijar la población³⁵.

La acción de fomento, tal y como fue definida por Jordana de Pozas, es: “La acción encaminada a proteger o promover las actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen

des económicas y los principios de la economía de mercado y la libre competencia, tal y como se consideraban tradicionalmente. Este principio de integración también se formula en el TFUE, aunque en términos diferentes, en relación con los valores de orden social y cultural, a saber, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y de un alto nivel de empleo, la protección de la salud humana y el respeto de las tradiciones culturales y del patrimonio regional (artículos 8, 9, 10, 12 y 13 del TFUE). También en la jurisprudencia del TJUE es posible detectar que lo que subyace a la prohibición de medidas nacionales discriminatorias dirigidas a intereses económicos es la prohibición de la consecución de fines puramente proteccionistas medidas nacionales destinadas a perseguir objetivos que van más allá de la dimensión puramente económica (que no es más que un medio para alcanzar estos objetivos o una consecuencia indirecta de dicha consecución) y afectan a valores e intereses más amplios de carácter transnacional o al menos uniforme (por ejemplo, la protección del medio ambiente, la salud pública, la protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico) pueden escapar a esta prohibición, siempre que sean adecuadas y necesarias para el objetivo que persiguen”.

35. Cfr. Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, pp. 38-39.

necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos”³⁶.

Sin duda alguna, los incentivos y ayudas económicos se han erigido, en efecto, en uno de los medios más característicos y habituales de las políticas económicas y sociales de los Estados, pues a través de los mismos se puede lograr el encauzamiento y la orientación de las actividades privadas en la dirección deseada sin necesidad ni de asumir los medios necesarios para la gestión (servicio público) ni de la utilización de técnicas coactivas (policía)³⁷.

Como señala Parejo Alfonso, la acción de fomento más importante es la que, empleando estímulos de contenido económico (subvenciones o beneficios fiscales), utiliza la política pública de dirección de la economía y tiene por objeto la acción económica o empresarial de los particulares, adquiriendo progresivo relieve, dentro de la actividad de fomento, la política regional de desarrollo de las regiones deprimidas, desfavorecidas o atrasadas³⁸.

Ahora bien, el otorgamiento de ayudas económicas (ya sea vía subvención, ya sea beneficio tributario) para aquellas actividades económicas que se desarrollen en las zonas despobladas, o, lo que es lo mismo, la actividad de fomento mediante ayudas públicas a aquellas actividades económicas que se desarrollen en dichos territorios, puede suponer un atentado contra la libertad de empresa y la libre competencia³⁹, razón por la cual va a estar controlado y sujeto a ciertas condiciones⁴⁰.

36. *Vid.* Jordana de Pozas (1949: 46). Para el autor, “la acción de fomento es una vía media entre la inhibición y el intervencionismo del Estado, que pretende conciliar la libertad con el bien común mediante la influencia indirecta sobre la voluntad del individuo para que quiera lo que conviene para la satisfacción de la necesidad pública de que se trate”.

37. La paradigmática STS de 27 de mayo de 1977, Ar. 3229, define la actividad de fomento, diferenciándola de la actividad de policía y de servicio público, de la siguiente manera: “es una de las actividades de la Administración con tipicidad muy definida [...] mediante la cual la misma extiende sus objetivos, poniendo en práctica técnicas encaminadas a que éstos se cumplan, sin necesidad de asumir directamente la gestión de los medios dirigidos a alcanzarlos, ni por tanto el montaje de servicios públicos; actividad en la que el dirigismo y el intervencionismo quedan sustituidos por otras medidas tendentes a que sean los propios administrados los que libremente colaboren en el cumplimiento de fines considerados convenientes y deseables, mediante orientaciones y persuasiones”.

38. *Cfr.* Parejo Alfonso (2003: 675).

39. Como expresa Sainz Moreno (1977: 607), “en sentido jurídico, libre competencia significa igualdad de los competidores ante el Derecho”.

Igualmente, se pronuncia Descalzo González (2011: 214), para quien “la libre competencia significa ante todo y sobre todo, igualdad, esto es, posibilidad de participar en condiciones de igualdad en el entero proceso económico”.

40. Como manifiesta Gimeno Feliu (1995: 155), las técnicas de fomento del desarrollo económico “se encuentran condicionadas por dos concretos ‘escenarios’ sobre los que deben articularse: el derecho de libertad de empresa consagrado en el artículo 38 de nuestra Constitución y el principio de libre competencia a que se refiere el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea”.

Podemos afirmar que la actividad de fomento mediante ayudas a la actividad económica supone un conflicto o dialéctica entre dos facetas del derecho a la igualdad: por un lado, el derecho de igualdad de oportunidades, y por otro, la libre competencia, que implica no solo la igualdad en la competencia, sino también la libre concurrencia en condiciones de igualdad⁴¹.

En efecto, sin perjuicio de que los incentivos económicos a la actividad empresarial son uno de los mecanismos más eficientes para la promoción o redirección de la iniciativa económica privada, cabe indicar que el intervencionismo estatal mediante las ayudas económicas a favor de las empresas puede suponer un obstáculo insuperable a la libre competencia y al funcionamiento del mercado⁴².

La concesión de ayudas públicas por parte de las Administraciones constituye una forma de intervención pública en la economía que, sin perjuicio de la persecución de ciertos objetivos de interés público, puede alterar el funcionamiento de los mercados, introduciendo distorsiones al juego competitivo y a la eficiencia de los mismos. El intervencionismo arbitrario mediante la concesión de ayudas públicas por parte de los poderes públicos conduce, según demuestra la experiencia, a una reducción de la competitividad de las empresas, al debilitamiento de las economías y, en última instancia, al perjuicio sobre el bienestar económico general y del consumidor en particular⁴³.

Es patente que una asignación arbitraria y caprichosa de ayudas económicas a las empresas puede erosionar la libre competencia, en tanto en cuanto interfiere o puede interferir en el empleo eficiente de los recursos y los intercambios comerciales, y esta es la razón por la cual la Unión Europea asume un papel preponderante en la regulación y el control de las ayudas de Estado a las empresas.

El artículo 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) atribuye a la Unión la competencia exclusiva para el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior. El control de las ayudas de Estado forma parte de la Política de

41. Cfr. Aragón Reyes (1996: 175).

42. Como indica Descalzo González (2011: 213-214): “La necesidad de arbitrar un sistema de control sobre las ayudas públicas responde, como se sabe, a las alteraciones que su concesión a las empresas pueden producir en el mercado. De un lado, las ayudas públicas pueden impedir la libre competencia, dado que restan eficacia a la asignación de los recursos y, por otra parte, las ayudas deben examinarse desde el punto de vista de las empresas competidoras de la ayudada, que ven, paradójicamente, como los impuestos que pagan sirven para beneficiar a su competidor por ser más ineficiente”.

43. Cfr. el Informe anual sobre ayudas públicas de la Comisión Nacional de la Competencia (Madrid, 2010), p. 4.

Competencia de la UE, y la Comisión se erige como la máxima responsable de dicho control. Las ayudas públicas han demostrado ser uno de los instrumentos por los que más puede resultar afectada la competencia, dada la gran capacidad económica y regulatoria de los Estados y las Administraciones públicas. La razón de ser del control de las ayudas públicas en el ámbito de la Unión Europea y de la atribución a la Comisión es obvia: la salvaguarda de uno de los principales objetivos de la Unión, en concreto, la creación de un mercado único, un mercado interior en el que se garanticen la igualdad y la equidad de todos los operadores económicos, con independencia del Estado miembro del que procedan, y que reúna las condiciones de libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales⁴⁴.

En definitiva, las ayudas económicas a las actividades que se realicen en las zonas despobladas⁴⁵ van a depender y van a estar condicionadas

44. *Vid. Fernández Farreres (1993).*

45. Tal y como explicitan las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional (2021/C 153/01), apartados 106 a 110, “un efecto potencialmente lesivo de las ayudas estatales es que impiden que el mercado produzca resultados eficientes premiando a los productores más eficientes y ejerciendo presión sobre los menos eficientes para que mejoren, se reestructuren o abandonen el mercado. La ayuda estatal que genera un desarrollo sustancial de la capacidad en un mercado poco productivo puede falsear indebidamente la competencia, pues la creación o el mantenimiento del exceso de capacidad puede comprimir los márgenes de beneficio, reducir las inversiones de los competidores o incluso provocar la salida de estos del mercado. Esto puede llevar a una situación en la que competidores que, de otra manera, podrían competir en el mercado se vean expulsados de él. También se puede impedir la entrada o la expansión de empresas en el mercado y reducir con ello los incentivos para que los competidores innoven. Esto puede dar lugar a estructuras de mercado ineficientes que, a largo plazo, también perjudican a los consumidores. La disponibilidad de ayuda también puede fomentar un comportamiento acomodaticio o temerario por parte de los beneficiarios potenciales. Es probable que tenga unos efectos a largo plazo negativos sobre los resultados globales del sector.” 108. Las ayudas también pueden tener efectos falseadores al permitir al beneficiario de la ayuda aumentar o mantener un poder de mercado significativo. Incluso cuando las ayudas no refuerzan directamente un poder de mercado significativo, pueden hacerlo indirectamente desincentivando la expansión de los competidores existentes, provocando su salida del mercado o desalentando la entrada de nuevos competidores. 109. Aparte del falseamiento en los mercados de producto, las ayudas de finalidad regional, por su propia naturaleza, también afectan a la ubicación de la actividad económica. Cuando una zona atrae inversión gracias a una ayuda, otra zona pierde esa oportunidad. Estos efectos negativos en las zonas afectadas adversamente por la ayuda podrán sentirse en la pérdida de actividad económica y de empleos, incluidos los empleos de los subcontratistas. Los efectos negativos también pueden hacerse sentir en la pérdida de externalidades positivas (por ejemplo, el efecto de agrupamiento, la difusión de conocimientos, la educación y la formación, etc.). 110. La especificidad geográfica de las ayudas de finalidad regional las distingue de otras formas de ayuda horizontal. Una característica específica de las ayudas de finalidad regional es que pretenden influir en las decisiones de los inversores sobre el emplazamiento de los proyectos de inversión. Cuando las ayudas de finalidad regional compensan los costes adicionales que se derivan de las limitaciones regionales y apoyan la inversión adicional en zonas asistidas sin detraerla de otras zonas asistidas con un nivel de desarrollo igual o inferior, contribuyen no solo al desarrollo de esa zona sino también a la cohesión y, en definitiva, benefician al conjunto de la UE. Los potenciales

por la normativa comunitaria⁴⁶, cuyo estudio se hace, por tanto, obligatorio⁴⁷.

3.2. Ayudas de Estado regionales permitidas por la UE

Si bien la Unión Europea tiene como finalidad el establecimiento de un régimen de mercado en plena libertad dentro del territorio comunitario, ello no significa que no sea sensible a las especiales circunstancias de ciertos territorios, circunstancias que producen una serie de costes económicos y sociales que deben ser tenidos en cuenta a la hora de valorar la viabilidad de ayudas públicas⁴⁸.

Tal y como señala el artículo 174 del TFUE:

“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas re-

efectos negativos de las ayudas de finalidad regional en relación con el emplazamiento están ya limitados en cierta medida por los mapas de ayudas regionales, que definen las zonas en las que pueden concederse ayudas de finalidad regional, en consonancia con los objetivos estratégicos de desarrollo económico regional y de cohesión, y las intensidades máximas de ayuda permisibles. No obstante, sigue siendo importante entender lo que sucedería en ausencia de ayuda para evaluar el efecto de la ayuda sobre el desarrollo de la zona y la cohesión territorial”.

46. Para Armesto y Herrera (2006): “Pese a los escasos avances en el ámbito de la armonización fiscal, el uso de beneficios tributarios en el Impuesto sobre Sociedades se ve sometido a importantes limitaciones. La prohibición de ayudas de Estado (arts. 87 - 89 TCE) supone una restricción muy severa, concretada en diversos Reglamentos y Comunicaciones de la Comisión, e interpretado de forma expansiva por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”.

47. Sin duda alguna la Conferencia de Presidentes, consciente de las limitaciones del Legislador a la hora de otorgar ayudas públicas a las actividades económicas que se puedan desarrollar en las zonas despobladas, señala el compromiso de defender ante las autoridades de la Unión Europea la necesidad de que las políticas de la Unión tengan en cuenta los desafíos demográficos.

Tal y como indican las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, p. 51: “Tanto en la posible reforma de los incentivos existentes, como en la formulación, en su caso, de otros nuevos debemos tener siempre presente que su diseño debe hacerse respetando el principio de igualdad por razón del territorio y la normativa comunitaria de ayudas de Estado”.

48. Tal y como señala Fernández Farreres (2016: 242): “Aunque se reconoce que las ayudas estatales erosionan la libertad de competencia al interferir en el empleo eficiente de los recursos y en los intercambios comerciales, razón por la cual deberían ser suprimidas o, al menos, restringidas a supuestos excepcionales, al final todos estos postulados quedan fuertemente relativizados. Las prácticas comunitarias seguidas avalan que las ayudas se consideran necesarias y hasta imprescindibles, máxime cuando el sistema económico en su conjunto, o sectores del mismo especialmente sensibles, entran en crisis”.

giones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña”.

Esta necesidad de desarrollo económico, la certeza de las desigualdades que se producen en las regiones con escasa densidad de población, motiva que las regiones despobladas puedan requerir de una aplicación especial del derecho comunitario, de modo que se exceptúe o pondere la aplicación de las normas comunitarias, y en concreto las normas de ayudas de Estado. Precisamente, los condicionantes geográficos y sociales que existen en las zonas despobladas producen una serie de costes económicos y sociales que son tenidos en cuenta por el derecho comunitario, a la hora de permitir un régimen singular de ayudas de Estado. La razón de ser de tal excepción radica en que en dichas regiones, por las características que tienen, es más difícil que se realice, en plenas garantías de igualdad, el mercado interior. En concreto podemos hablar de costes de las zonas despobladas como el conjunto de costes que soportan las empresas situadas en dichas regiones y que se suman a los costes normales de producción en el resto de regiones de Europa⁴⁹.

Precisamente, y a pesar del perjuicio que subyace en las ayudas de Estado, no puede soslayarse su utilidad para alcanzar objetivos económicos y sociales que no se podrían conseguir con el libre juego del mercado⁵⁰. En concreto, este tipo de ayuda se denomina “ayuda regional”, y está destinada a apoyar el desarrollo económico y la creación de empleo de ciertas regiones.

Es por este motivo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 107, apartado 3, letras a y c), del TFUE, se consideran compatibles con el mercado interior las siguientes ayudas: “a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo,

49. *Vid. Fornieles Gil (2007: 40-41).*

Tal y como señala el informe *Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población*, realizado por el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), de septiembre de 2016, p. 7: “Por lo general, las zonas escasamente pobladas y las regiones con baja densidad de población son remotas. El transporte y la falta de conexiones con las ciudades constituyen un problema importante para estos territorios. Acceder a muchas de estas zonas resulta difícil y el transporte suele ser inexistente o infrecuente y, a menudo, costoso. El transporte de pasajeros y de los productos y recursos necesarios para prestar servicios, desde estas regiones y hacia ellas, imponen costes adicionales a la actividad económica”.

50. *Cfr. Pascual González (2001: 67).*

así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de su situación estructural, económica y social; [...] c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común”.

Con el objetivo de determinar en qué regiones y qué tipo de ayuda está permitida, la Comisión ha dictado las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2022-2027 (2021/C 153/01), ayudas destinadas a impulsar el desarrollo económico de determinadas regiones menos favorecidas de la Unión Europea.

Las Directrices identifican las zonas que pueden recibir ayudas, y la intensidad y el tipo de ayuda que pueden recibir.

En principio, en las regiones que se incardin en la letra a) del artículo 107, apartado 3, esto es, regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, regiones ultraperiféricas o zonas de muy poca población, la intensidad de la ayuda será mayor que la de las ayudas que puedan recibir las actividades económicas que se sitúen en zonas regionales menos deprimidas y que se subsuman en la letra c) del artículo 107, apartado 3⁵¹.

En concreto, se considera que existe despoblación en las regiones con menos de 8 habitantes por km² (NUTS 2) o en regiones con menos de 12,5 habitantes por km² (NUTS 3), regiones, por tanto, que pueden recibir ayudas de Estado. En España, las zonas con poca o muy poca población son Cuenca, Soria y Teruel.

En cuanto al tipo de ayuda que pueden recibir las compañías, nos encontramos con las ayudas a la inversión, que son aquellas ayudas a inversiones de activos materiales e inmateriales destinadas o relacionadas con la creación de un nuevo establecimiento, la ampliación de la capacidad de un establecimiento existente, la diversificación de la producción de un establecimiento en productos que anteriormente no se producían en este,

51. La intensidad de las ayudas ha de adaptarse a la naturaleza y la intensidad de los problemas regionales. De entrada, debe establecerse una distinción entre las intensidades admisibles en las regiones de la letra a) y las admitidas en las regiones de la letra c). A este respecto, es importante tener en cuenta que las regiones que se acogen a la letra c) del apartado 3 del artículo 107 no se caracterizan por un nivel de vida anormalmente bajo o por una grave situación de subempleo según el sentido que da a estos términos la letra a) de dicho apartado. Por lo tanto, el falseamiento de la competencia en el caso de estas ayudas está menos justificado que en el caso de las regiones de la letra a). Ello implica que las intensidades admisibles son, de entrada, menos elevadas para las regiones de la letra c) que para las de la letra a).

o una transformación fundamental en el proceso global de producción de un establecimiento existente. A fin de garantizar que la inversión suponga una contribución efectiva y sostenida al desarrollo de la zona en cuestión, la inversión deberá mantenerse en dicha zona durante un mínimo de cinco años, o tres años en el caso de las pymes, desde su finalización.

Por otro lado, nos encontramos con las ayudas de funcionamiento, que son aquellas ayudas destinadas a reducir los gastos corrientes de una empresa que no están relacionados con una inversión inicial. En cuanto a la ayuda de funcionamiento para evitar o reducir la despoblación en zonas con poca o muy poca población, el Estado miembro en cuestión debe demostrar el riesgo de despoblación de la zona si no hubiera ayuda de funcionamiento.

Por lo que se refiere a la intensidad de la ayuda a la inversión, esta no superará el 20 % ESB, ayudas que podrán incrementarse hasta 20 puntos porcentuales para las pequeñas empresas o hasta 10 puntos porcentuales para las medianas empresas.

No obstante, hay que tener muy en cuenta que la propia Unión Europea establece la compatibilidad de las ayudas regionales, en todo caso, si se cumplen los requisitos del Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (Reglamento de exención).

Precisamente, cuando una ayuda regional o ayuda a las pymes situadas en zonas despobladas distintas de Cuenca, Teruel o Soria cumpla todos los requisitos del Reglamento de exención (artículos 14, 15 y 17), el Estado miembro está exento de su obligación de notificar la medida de ayuda prevista, y no se aplica la obligación de suspensión.

Así, el Reglamento de exención permite importantes ayudas a la inversión y ayudas de funcionamiento en zonas despobladas distintas de Cuenca, Teruel o Soria, sobre todo a las pymes.

Del mismo modo hay que tener muy en cuenta el Reglamento (UE) n.º 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis* (Reglamento de *minimis*).

Precisamente, el Reglamento considera que no tienen la consideración de ayuda de Estado (aunque se cumplan los requisitos de la misma) las

ayudas de cuantía inferior a 200 000 euros recibidas en un período de tres años consecutivos.

Debemos indicar que tanto la aplicación del Reglamento de exención como el Reglamento de *minimis* permiten y otorgan a los Estados miembros un amplio margen para adoptar medidas de fomento (ya sean subvenciones a pymes o exenciones fiscales) con que paliar o combatir la despoblación en el territorio español, en zonas despobladas distintas de Cuenca, Teruel o Soria, sin que dichas medidas se consideren ayudas de Estado prohibidas por la Unión Europea.

De hecho, podemos afirmar que resulta viable jurídicamente el establecimiento de un régimen de ayudas, en las zonas despobladas, a las actividades económicas que se realicen en dichas zonas —máxime, y sobre todo, si las ayudas se mantienen dentro de los límites fijados en el Reglamento de exención y en el Reglamento de *minimis*—.

3.3. Subvenciones, despoblación y arraigo territorial

Sin duda alguna, tal y como hemos expresado, la actividad de fomento a través del otorgamiento de subvenciones (y otorgamiento de beneficios fiscales) es la vía más adecuada para tratar de promover actividades económicas en las zonas despobladas y fijar la población, permitiéndose, además, el establecimiento de criterios de arraigo territorial para la concesión de las mismas.

Precisamente, la propia Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado ya señala, en su artículo 18.2, letra b), que la obligación de operar en el territorio de la autoridad competente, o de generar actividad económica en el mismo, para la obtención de ventajas económicas vinculadas a las políticas de fomento desarrolladas por dicha autoridad, no se considerará un requisito discriminatorio.

En este contexto de lucha contra la despoblación, los legisladores autonómicos establecen y promueven la inclusión de criterios de arraigo territorial en zonas despobladas para el otorgamiento de subvenciones.

Así, por ejemplo, el artículo 22 de la Ley de Castilla-La Mancha 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación, señala lo siguiente:

“1. Las bases reguladoras y convocatorias de ayudas y subvenciones del sector público regional incorporarán criterios de incentivación positiva

y medidas de apoyo específico para solicitantes de zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación, siempre que los referidos incentivos sean compatibles con el objeto, finalidad, intensidad y niveles máximos de las ayudas, de acuerdo con la normativa que resulte de aplicación en la materia, que podrán consistir en:

- a) Establecer líneas de ayudas específicas para estas zonas.
 - b) Reservar una parte del crédito total de las convocatorias para proyectos procedentes de dichas zonas.
 - c) Incrementos porcentuales de como mínimo un 20 % de la intensidad de la ayuda, que podrá alcanzar hasta el 40 %, en el caso de proyectos de zonas de extrema despoblación.
 - d) Otorgar puntuación adicional en los procesos de concurrencia, de al menos el 20 % del total de la puntuación prevista, que podrá alcanzar el 40 %, en el caso de proyectos de zonas de extrema despoblación.
2. Asimismo, el sector público regional podrá condicionar la obtención de los incentivos adicionales indicados en el párrafo precedente, cuando el solicitante sea persona física, a la acreditación de la estancia efectiva en las zonas escasamente pobladas y en riesgo de despoblación”.

Del mismo modo, el artículo 31.1 de la Ley de la Comunidad Valenciana 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento, indica lo siguiente:

“1. En las bases reguladoras de las ayudas y subvenciones de ámbito general, y en función de la naturaleza de la subvención, el órgano proponente podrá incorporar requisitos, criterios de priorización o mecanismos de discriminación positiva, dentro de los márgenes previstos por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y la normativa autonómica de aplicación, con el fin de impulsar proyectos y actividades de tipo empresarial, social, asociativo, cultural o medioambiental en los municipios en riesgo de despoblamiento, de modo que se favorezca la permanencia de las personas en el lugar de residencia y la atracción de nueva población, en pro de la cohesión social y territorial de la Comunitat Valenciana”.

En conclusión, el establecimiento de subvenciones que tengan como finalidad la lucha contra la despoblación y el establecimiento de criterios de arraigo territorial en las bases que otorgan las subvenciones son cauces no solo jurídicamente viables, sino también necesarios para fomentar el desarrollo de actividades económicas y la fijación de población en zonas despobladas.

4. Bibliografía

- Almodóvar Iñesta, M.^a (2022). Los criterios sociales de adjudicación. Especial referencia a la doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales. *La Administración al Día*, 08/06/2022. Disponible en <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512890>.
- Aragón Reyes, M. (1996). Constitución económica y libertad de empresa. En J. L. Iglesias Prada (coord.). *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez* (vol. 1, pp. 163-180). Madrid: Civitas.
- Armesto Macías, D. y Herrera Molina, P. M.^a (2006). ¿Es ayuda de Estado un tipo de gravamen regional inferior al vigente en el resto del territorio? *Quincena Fiscal*, 13.
- Betetos Agrelo, N. (2002). El uso de la contratación pública para promover el desarrollo territorial equilibrado. En C. Navarro Gómez, Á. R. Ruiz Pul-pón, F. Velasco Caballero y J. Castillo Abella (eds.). *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local. CIUDAD REAL. 22 y 23 de septiembre de 2002* (pp. 493-505). Madrid: Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid (IDL-UAM).
- Blanco López, F. (2021). Contratos públicos reservados a micro y pequeñas empresas (MYPE). *ObCP*, 13/12/2021. Disponible en <https://www.obcp.es/opiniones/contratos-publicos-reservados-micro-y-pequenas-empresas-mype>
- Burzaco Samper, M.^a (2019). Concurrencia competitiva, igualdad entre licitadores y discriminación positiva en las reservas de contratos: un análisis desde los conflictos. *CIRIEC-España. Revista Jurídica*, 35, 1-44.
- Descalzo González, A. (2011). Ayudas públicas y defensa de la competencia. En M. Garcés Sanagustín y A. Palomar Olmeda (coords.). *Derecho de las Subvenciones y Ayudas Públicas* (pp. 213-244). Pamplona: Aranzadi.
- Díez Sastre, S. (2010). La contratación pública por debajo del umbral europeo en España y Alemania. El problema de las instrucciones internas. *CEFLegal*, 117, 93-144.
- Fernández Farreres, G. (1993). *El régimen de las ayudas estatales en la Comunidad Europea*. Madrid: Civitas.
- (2016). El régimen de las ayudas de Estado y su impacto en el derecho español. *Revista de Administración Pública*, 200, 231-250.
- Fornieles Gil, Á. (2007). *La fiscalità delle regioni ultraperiferiche* [tesis doctoral]. Universidad de Bolonia.
- Gimeno Feliu, J. M.^a (1995). Legalidad, transparencia, control y discrecionalidad en las medidas de fomento del desarrollo económico (ayudas y subvenciones). *Revista de Administración Pública*, 137, 147-188.

- (2017). La transposición de las directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades. *DA. Nueva Época*, 4, 7-30.
 - (2023). Carta a los partidos políticos - En busca de la estrella polar de la contratación pública: Calidad y valor de los resultados a través de una contratación pública estratégica al servicio de la ciudadanía. *ObCP*, 07/07/2023. Disponible en <https://www.obcp.es/opiniones/carta-los-partidos-politicos-en-busca-de-la-estrella-polar-de-la-contratacion-publica>.
- Jordana de Pozas, L. (1949). Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. *Revista de Estudios Políticos*, 48, 41-54.
- Junceda Moreno, J. (2022). El “arraigo territorial” en los contratos públicos. *La Administración Práctica*, 10.
- Lazo Vitoria, X. (2023). El tsunami del “producto local” llega a la contratación pública en España. *Revista General de Derecho Administrativo*, 64.
- Melo Fernandes, D. (2023). La contratación de proximidad en el derecho portugués sobre contratación pública. *Revista General de Derecho Administrativo*, 64.
- Parejo Alfonso, L. (2003). *Derecho Administrativo*. Barcelona: Ariel.
- Pascual González, M. M. (2001). Las ayudas de Estado de carácter regional: Especial incidencia a las ayudas al funcionamiento de naturaleza fiscal. *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 1, 61-82.
- Sainz Moreno, F. (1977). Orden público económico y restricciones de la competencia. *Revista de Administración Pública*, 84, 597-644.
- Sarmiento Rodríguez-Escudero, D. (2004). *El control de proporcionalidad de la actividad administrativa*. Valencia: Tirant lo Blanch.

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 ajena 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 circumscribe 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 condicione 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 económico 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 sujeten 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 ajenas 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 competenciales 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). *Ánalisis 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.

CAPÍTULO VII

Financiación de los municipios pequeños

Francisco Velasco Caballero

*Instituto de Derecho Local.
Universidad Autónoma de Madrid*

SUMARIO. **1. Planteamiento: problema y soluciones financieras.** **2. Régimen general de financiación local.** 2.1. Descripción del sistema de ingresos. 2.2. Significado del sistema de financiación local para los retos demográficos. **3. Rendimiento del sistema de ingresos de la LHL.** 3.1. Ingresos totales por habitante. 3.2. Relación entre ingresos, gastos y costes. 3.3. Tipología de ingresos. 3.4. Ingresos impositivos. 3.5. Ingresos por transferencias. **4. Financiación de municipios pequeños y garantía constitucional de suficiencia financiera.** **5. Incumplimiento del mandato europeo de nivelación intermunicipal.** **6. Opciones legales para un sistema nivelado de financiación local.** 6.1. Alcance de la nivelación. 6.2. Formas de nivelación. 6.3. Criterios e indicadores para la nivelación. **7. Propuesta final.** **8. Bibliografía.**

1. Planteamiento: problema y soluciones financieras

1. El despoblamiento de buena parte de la España interior es un fenómeno empírico que previsiblemente continuará en las próximas décadas, si bien algunos estudios demográficos anuncian hoy un cierto estancamiento (Velasco et al., 2023: 12). A diferencia de otros países como Canadá, Finlandia, Argentina o Australia, que históricamente han contado con densidades demográficas muy bajas en las zonas rurales (sin que esto se percibiera como un problema político o demográfico), en España la continua pérdida de población en la mayoría del territorio interior desde mediados del siglo XX se percibe hoy como un problema acuciante. De ahí las múltiples políticas públicas de reto demográfico presentes en España, más numerosas y relevantes que en la mayoría de los países de nuestro entorno.

2. Planteado el despoblamiento como problema y como reto político, hay un alto nivel de consenso en torno a dos tipos de soluciones prioritarias: la *diversificación económica* en las zonas con menor población, más allá de las tradicionales actividades agropecuarias; y la *accesibilidad efectiva* de todos los vecinos, también los de los municipios pequeños, a servicios públicos y privados, en condiciones comparables a las de las grandes ciudades (Collantes y Pinilla, 2019: 76, 230). Esta es también la política pública territorial recomendada por la Unión Europea y el Consejo de Europa¹.

3. También hay un cierto consenso, tanto académico como político, en que la lucha contra la despoblación requiere de *Gobiernos locales fuertes y sostenibles* (Esparcia Pérez, 2021: 94). A estos consensos se ha añadido, en los últimos años, la preeminencia de la *perspectiva comarcal* en la lucha contra la despoblación. De esta forma, si bien las primeras políticas demográficas del último decenio han estado dirigidas directamente a los municipios pequeños o muy pequeños, progresivamente se ha ampliado la escala de las políticas contra la despoblación, prestando mayor atención a las interacciones entre las poblaciones y los ayuntamientos de concretas comarcas. Aunque el concepto geográfico de comarca no es unitario, una buena parte de ellas se estructuran en torno a un municipio principal o de cabecera que complementa o suple las limitaciones de los municipios más pequeños de su entorno². En esa medida, la preservación demográfica de los municipios medianos (que normalmente vertebran sus correspondientes comarcas) no solo actúa a favor de estos municipios, sino también de los más pequeños en su área comarcal de influencia. Trasladado todo esto al ámbito de la financiación, se puede afirmar que el reto demográfico requiere no solo una financiación adecuada de los municipios pequeños, sino también y sobre todo de los medianos, por los efectos positivos sobre su entorno.

4. La *debilidad institucional* de los municipios pequeños tiene múltiples causas. Una es su escaso tamaño en muchas regiones, como Castilla y León (López Ramón, 2021). Otra es la deficiente configuración jurídica del nivel supramunicipal de gobierno local (las provincias), de las entidades de cooperación intermunicipal y de la iniciativa económica local. A esta

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A long-term Vision for the EU's Rural Areas - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040, Brussels, 30.6.2021 COM(2021) 345 final, {SWD(2021) 166 final} - {SWD(2021) 167 final}.

En el Consejo de Europa: Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 458 (2020) and Recommendation 448 (2020), Developing urban-rural interplay, CG-FORUM(2020)02-03final, 7 December 2020.

2. En este sentido, recientemente en la Unión Europea: Council Conclusions on a Long-Term Vision for the EU's Rural Areas. (LTVRA). Bruselas, 20 de noviembre de 2023. Núm. 15631/23 § 10.

lista hay que añadir un *sistema de financiación local* que beneficia a los grandes municipios urbanos y perjudica a una buena parte de los municipios pequeños, aunque no a todos (Muñoz y Suárez, 2018: 19; Cordero *et al.*, 2022: 126). Perjudica, en especial, a los municipios medianos que vertebran la actividad económica y los servicios de su espacio comarcal. En lo que sigue se va a describir someramente el régimen de financiación local en España (2), se van a mostrar los resultados cuantificados de este sistema (3), se van a evaluar los resultados a la luz del art. 142 CE y de la Carta Europea de Autonomía Local (4 y 5); se van a exponer las posibilidades de un nuevo modelo de financiación local, más favorable a la realidad de la despoblación, (6) y se va formular una concreta propuesta final de reforma del actual sistema de transferencias estatales a los municipios (7).

2. Régimen general de financiación local

2.1. Descripción del sistema de ingresos

5. El sistema de financiación local español se articula con las mismas fuentes de ingresos que son comunes a la mayoría de los países, tanto unitarios como descentralizados o federales (Bird, 2011: 11; OECD/UCLG, 2016: 42). Las singularidades de cada país no están tanto en las fuentes de ingresos como en el peso *relativo* de cada una de ellas y en su configuración técnico-jurídica. En España, las fuentes de ingresos municipales están enunciadas de forma tendencialmente exhaustiva en el art. 2 de la Ley de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales: LHL), dado que se considera que el sistema de ingresos municipales es de competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.14 CE (STC 239/1999). Solo para los municipios vascos y navarros, así como para Ceuta y Melilla, existen algunas singularidades menores (Marín-Barnuevo, 2021: 360 §§ 10-12). Cada municipio cuenta con los ingresos derivados de cinco impuestos municipales, tres obligatorios y dos voluntarios. Son obligatorios el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), el impuesto sobre actividades económicas (IAE) y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM). Son voluntarios —aunque muy generalizados— el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO), y el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU). Junto a los impuestos, son también ingresos tributarios los que derivan de las tasas y las contribuciones especiales.

6. Al conjunto se los ingresos tributarios se suman las *transferencias* provenientes de otras Administraciones públicas (Administración General

del Estado, Administraciones autonómicas y diputaciones provinciales), normalmente de naturaleza incondicionada. Las transferencias estatales se articulan fundamental —aunque no únicamente— a través de la PIE (participación en los ingresos del Estado). La mayoría de las comunidades autónomas cuentan hoy con fondos de cooperación o nivelación financiera municipal, con regulaciones muy diversas.

7. El sistema de *transferencias estatales* actúa de forma diferenciada para dos grupos de municipios: los de más de 75 000 habitantes y capitales de provincia o comunidad autónoma (en total, 98 de un total de 8131 municipios); y el resto de los municipios (8033). Los primeros —a los que se aplica el llamado *sistema de cesión*— se benefician no solo de transferencias fijas (las mismas existentes en el año base 2003, una vez actualizadas), sino también de un componente variable adicional, en función de lo recaudado por impuestos estatales (IRPF, IVA e impuestos especiales) en el término municipal. El *sistema común o de variables* (o PIE en sentido estricto) se articula a través de un fondo único que se distribuye entre los municipios concernidos conforme a tres variables, con distinto peso y significado (art. 124 LHL): el 75 % se asigna en función de la población (corregida mediante coeficientes de ponderación que favorecen a los municipios de más de 50 000 habitantes); el 12,5 % se distribuye en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio (esto es, de lo que recauda cada municipio por sus propios impuestos); y el otro 12,5 % se asigna en función del inverso de la capacidad tributaria (para lo que se presta especial atención a las bases imponibles medias del IBI, en cuanto expresivas de la mayor capacidad contributiva de los vecinos de cada municipio). Conforme a estas tres variables, resulta claro que la PIE favorece abiertamente a los municipios más poblados del grupo, que ya se ha dicho que comprende los menores de 75 000 habitantes (Suárez Pandiello, 2003: 123; Muñoz y Suárez, 2018: 22; Solé-Ollé y Bosch, 2005: 347; Vilalta Ferrer, 2018: 109; Cordero et al., 2022: 126; Martínez Sánchez, 2023: 260). En este contexto, el informe ministerial para la reforma de la financiación local (2017) expresamente sugiere una modificación del sistema de transferencias corrientes del Estado, precisamente para corregir el peor trato de los municipios menores de 75 000 habitantes (que no sean al tiempo capitales de provincia o de comunidad autónoma) en relación con los municipios mayores³.

8. El *régimen dual de transferencias* regulado en la Ley de Haciendas Locales no tiene una función propiamente niveladora o ecualizadora. Asegura primariamente la sostenibilidad financiera de los muy grandes municipios, y

3. Ministerio de Hacienda, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, 26 de julio de 2017, p. 256 (§ 256).

presta una atención secundaria a los municipios medianos y pequeños. De un lado, la cláusula de *statu quo* (art. 120.1 LHL) asegura a los municipios muy grandes la financiación más favorable que ya les proporcionaba la LHL de 1988 (Arrieta Martínez de Pisón, 2010: 993; Martínez Sánchez, 2023: 258)⁴. De otro lado, los arts. 111 y 122 LHL establecen *dos regímenes* de transferencias separados e incomunicados: uno para los grandes municipios (de más de 75 000 habitantes y capitales de provincia), y otro para el resto de los municipios (lo que incluye a todos los municipios pequeños y medianos). Entre estos dos grupos de municipios no hay ningún instrumento de nivelación. Solo en el seno del segundo grupo, el de los municipios comunes, hay una cierta nivelación o compensación interna, entre los municipios con mayor y menor capacidad financiera, porque para la distribución de la cantidad total anual destinada por el Estado a este grupo de municipios se tiene en cuenta la capacidad tributaria de cada municipio (art. 124.1 c] LHL), lo que normalmente beneficia a los municipios pequeños, que cuentan con menores ingresos tributarios propios porque las bases imponibles de sus tributos son más pequeñas.

9. Conforme a la previsión expresa del art. 142 CE, las comunidades autónomas han ido creando, sobre todo en el último decenio, sus propios sistemas de transferencias municipales. Aunque las diferencias entre las comunidades autónomas pueden ser muy notables, en general se pueden destacar cuatro rasgos comunes. En primer lugar, los fondos autonómicos son *incondicionados* (lo cual no impide que en paralelo haya otras subvenciones autonómicas específicas para fines concretos, como la lucha contra la despoblación de los municipios pequeños). En segundo lugar, las transferencias autonómicas a los municipios resultan de un *fondo único* de financiación local cuya cuantía se determina por las leyes presupuestarias anuales. En tercer lugar, para la determinación de la concreta transferencia que corresponde a cada municipio se tienen en cuenta tanto criterios de *capacidad fiscal* (lo recaudado por cada municipio por sus propios tributos) como criterios de *esfuerzo fiscal* (el grado de ejercicio efectivo de la potestad tributaria por cada ayuntamiento, por comparación con los demás municipios) y criterios de *necesidad financiera*. En cuanto a esto último, la población tiene normalmente un peso muy considerable en la asignación de recursos (lo que normalmente favorece a los grandes municipios, como ocurre también con la PIE)⁵, aunque el criterio

4. Véase expresamente, en este sentido, el análisis y propuesta de reforma de la LHL por la comisión ministerial de expertos para la reforma de la financiación local: Ministerio de Hacienda, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, 26 de julio de 2017, p. 143.

5. En el caso de Canarias, la población determina el 68 % de los recursos del fondo autonómico (art. 3.2 de la Ley canaria 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal).

demográfico puede incluir correcciones internas, que favorecen a los municipios menos poblados⁶. También es frecuente que se tengan en cuenta, con más o menos peso, otras variables de necesidad financiera: dispersión demográfica, insularidad periférica, superficie de espacios naturales protegidos, unidades escolares, etc. En términos generales, si bien la dotación financiera de los fondos autonómicos es muy inferior a la PIE, su distribución está más adaptada a las necesidades financieras reales, cumpliendo así una *función niveladora* ajena a la PIE⁷. Ello no obsta para que esa mayor adaptación a las necesidades incluya criterios de distribución (como las plazas de alojamiento turístico, o la centralidad) que también pueden favorecer a los municipios grandes. Aunque ya se ha dicho que no todos los fondos autonómicos son idénticos, en general se puede afirmar que tales fondos son un modelo relevante para una posible reforma de la PIE estatal, en la medida en que incluye algunos elementos de nivelación, a favor de los municipios con menores recursos (entre los que frecuentemente se cuentan los municipios pequeños).

10. Si bien los tributos municipales y las transferencias son, con diferencia, las dos mayores fuentes de ingresos, el cuadro de recursos financieros municipales se complementa con ingresos patrimoniales (por la gestión de los bienes patrimoniales municipales), precios públicos (por actividades o servicios no obligatorios), operaciones de crédito y multas. Al margen del listado de ingresos del art. 2 LHL, y en todo caso con una relevancia financiera muy secundaria, se cuentan tanto las “prestaciones públicas de carácter público no tributarias” (DA 1.^a de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, LGT) y otros ingresos atípicos, como los derivados de la gestión de envases (Marín-Barnuevo Fabo, 2021: 367-368 §§ 41-45).

6. Véase en este sentido el art. 7 de la Ley valenciana 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana.

7. Como ejemplo, en 2023 el municipio alicantino de Benasau (171 habitantes) recibió del Fondo valenciano de Cooperación Municipal un total de 13 815 euros (según la Resolución de la Presidencia de la Generalitat Valenciana de 16 de febrero de 2023), siendo así que su presupuesto para ese año ascendió a 150 268,00 €. Esto es, el Fondo de cooperación aportó el 9,1 % de los ingresos de este municipio rural (y con población decreciente). Si comparamos estas cifras con la mayor ciudad de la Comunidad (Valencia), resulta que en 2023 recibió del Fondo de Cooperación Municipal 1 409 454 €, siendo los ingresos totales presupuestados de 1 042 869 604 €, lo que supone que el Fondo autonómico tan solo aporta el 0,13 % de los ingresos municipales. La diferencia entre Benasau y Valencia es ostensible, y muestra que el Fondo autonómico produce efectos niveladores (a diferencia de la PIE). Cuestión distinta es que esa nivelación sea suficiente para compensar los mayores costes de funcionamiento de un municipio pequeño, frente a las mayores escalas de economía y de densidad de una gran ciudad. Podría plantearse, incluso, cuál es la utilidad marginal de las transferencias que recibe la ciudad de Valencia, a la vista de su capacidad financiera global.

2.2. Significado del sistema de financiación local para los retos demográficos

11. Sin perjuicio del análisis empírico que se presenta más adelante (*infra* § 14), a partir de la configuración legal del sistema financiero local fácilmente se deduce que los tributos municipales regulados en la LHL difícilmente pueden generar ingresos suficientes a los municipios pequeños, que son los que preferentemente afrontan el proceso de despoblación. Los *hechos imponibles* de los cinco impuestos municipales descansan sobre capacidades contributivas (reales o estimadas) mucho más presentes en las grandes ciudades que en los municipios pequeños o medianos. Las bases imponibles de los impuestos municipales son normalmente más elevadas en las grandes ciudades, lo que permite a los grandes ayuntamientos altos ingresos tributarios incluso con tipos impositivos bajos o mínimos. Basta con pensar en que el IBI grava el valor catastral de los bienes inmuebles (art. 65 LHL), que en última instancia es un valor de mercado (aunque con frecuencia desfasado), y este valor es claramente más elevado en los grandes municipios. Algo similar se puede decir en relación con las bases imponibles de los demás impuestos municipales, que generan más rendimientos allí donde hay mayor riqueza y/o mayor actividad económica. Junto a los hechos y las bases imponibles, otros elementos normativos de los impuestos municipales también limitan su capacidad recaudatoria en los pequeños municipios. Así, por ejemplo, para el IBI de los inmuebles rústicos —obviamente más importantes en los municipios rurales y pequeños que en las ciudades—, no solo el valor catastral es tendencialmente inferior (respecto de los inmuebles urbanos), sino que además cuenta con tipos de gravamen más bajos: entre el 0,30 y el 0,90 de la base liquidable (art. 72 LHL). También, en el IAE no están sujetas a gravamen las actividades agrícolas, ganaderas dependientes y forestales (art. 78.2 LHL), están exentas del impuesto las personas físicas y las empresas con bajo volumen de negocio (art. 82 LHL), y hay bonificaciones obligatorias para las cooperativas (art. 88.1 LHL). Finalmente, dado el alto coste relativo de los servicios públicos en los municipios pequeños, por la falta de economías de escala en muchos de ellos, las tasas difícilmente pueden cubrir los costes de producción y provisión de servicios, por lo que tampoco son una fuente de ingresos determinante para la sostenibilidad financiera de los pequeños municipios.

12. Por todo lo dicho, la viabilidad financiera de los municipios pequeños pasa por tres posibilidades: elevación de los tipos impositivos, a fin de que bases imponibles menos cuantiosas generen obligaciones tributarias más elevadas; mayores transferencias supramunicipales a los ayuntamientos pequeños; y limitación de los gastos municipales. De estas tres posibilidades hipotéticas, en realidad dos son claramente inadecuadas en un contexto de despoblación, pues tienden a agravar el problema: una mayor presión fiscal municipal (mediante

tipos impositivos más altos) desincentiva el asentamiento de nuevos vecinos; y una reducción del gasto municipal necesariamente supone una menor actividad municipal (menos servicios básicos, menos actividades de fomento y formación, menos actividades educativas y culturales) o actividades de menor calidad. En ambos casos, la reducción del gasto municipal pone a los pequeños municipios en situaciones poco competitivas con las grandes ciudades. Con lo dicho, y teniendo en cuenta que las demás fuentes de ingresos enunciadas en el art. 2 LHL son muy secundarias, sobre las *transferencias* recae la viabilidad financiera y demográfica de los municipios pequeños. No solo para asegurar la prestación de los servicios públicos más básicos, sino para crear condiciones de vida atractivas que favorezcan la retención y atracción de vecinos.

13. Lo dicho para los pequeños municipios se puede extender en parte a los *municipios medianos*. Aunque este es un concepto impreciso y objeto de discusión académica, de forma solo instrumental para este estudio se puede pensar aquí en municipios de más de 5000 habitantes, que es la referencia legal del art. 3 c) de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. En principio, estos municipios pueden contar con más ingresos tributarios, por su mayor actividad económica y mayor valor catastral de los inmuebles (Martínez Sánchez, 2023: 266). También pueden mejorar sus economías de escala en algunos servicios, aunque en otros se generan deseconomías de escala (*infra* § 16). Con todo, los ingresos tributarios propios difícilmente pueden dotar a estos municipios de recursos suficientes para el despliegue de políticas, servicios y actividades municipales filodemográficas. Sobre todo si se tiene en cuenta la perspectiva comarcal de la despoblación, a la que ya se ha hecho referencia (*supra* § 3) y que asigna a los municipios medianos la función de vertebrar social y económicamente su entorno territorial. El doble reto demográfico de los municipios medianos (respecto de su propia población y de la de los pequeños municipios de su comarca) pasa en buena medida por transferencias financieras supramunicipales. En seguida vemos si el actual sistema financiero cumple debidamente con esa necesidad.

3. Rendimiento del sistema de ingresos de la LHL

14. Desde 2004, coincidiendo con la aprobación de la nueva LHL, el Ministerio de Hacienda publica un informe anual sobre las haciendas locales, elaborado a partir de los presupuestos liquidados de todos los municipios de España (*Haciendas Locales en Cifras*). El último informe disponible, al que se va a hacer referencia en este estudio, se corresponde con el ejercicio presupuestario de 2020⁸. Aunque el informe ofrece datos muy agregados (por ejemplo, los

8. Ministerio de Hacienda y Función Pública, *Haciendas Locales en cifras*, Madrid, 2022.

municipios de menos de 5000 habitantes son un segmento de análisis unitario), muestra algunos patrones claros y estables sobre la financiación municipal. Los datos que resultan de los informes ministeriales coinciden sustancialmente con un estudio reciente que abarca analíticamente los presupuestos de todos los municipios de ocho provincias españolas, y donde se comparan los diversos capítulos de ingresos por medio de cohortes de municipios más afinadas que las utilizadas en los informes ministeriales. De este estudio resulta, como dato significativo, que los municipios muy pequeños (menores de 500 habitantes) tienen menores problemas financieros que los municipios de la segunda cohorte (hasta 5000 habitantes), y, sobre todo, que las dificultades financieras se centran en los municipios medianos, hasta los 20 000 habitantes (Velasco Caballero, 2022). En lo que sigue se va a prestar atención detenida a algunos indicadores financieros relevantes: ingresos totales por habitante en cada municipio; relación entre ingresos, gastos y costes; tipología de ingresos; ingresos impositivos; e ingresos por transferencias.

3.1. Ingresos totales por habitante

15. En términos generales, los municipios muy grandes cuentan con más ingresos totales per cápita que todos los demás. Este dato es especialmente significativo en relación con Madrid y Barcelona, cuyos ingresos per cápita están un 34,9 % por encima de la media (Ministerio de Hacienda, 2022: 7, 40). Ello no obstante, con un desglose más afinado en el grupo de los municipios pequeños (inferiores a 5000 habitantes) se observa que los municipios muy pequeños (los menores de 500 habitantes) cuentan con más ingresos per cápita que los muy grandes (Velasco Caballero, 2022: 234 § 9). A partir de ahí, la pauta general es que los municipios pequeños (entre 501 y 5000 habs.) y medianos (hasta 20 000 habs.) cuentan con ingresos sensiblemente inferiores a los muy pequeños (<500), si bien aquí se observan más diferencias entre los municipios analizados. El dato es relevante si se tiene en cuenta que estos municipios son los que vertebran la correspondiente comarca o área territorial, pues incluso la subsistencia de los municipios más pequeños depende, en gran medida, de los servicios públicos y privados y de los municipios medianos (Collantes y Pinilla, 2019: 230; Esparcia Pérez, 2021: 137).

3.2. Relación entre ingresos, gastos y costes

16. La diferencia de ingresos per cápita entre los distintos grupos de municipios ha de ponerse en relación con el *estado de gastos* de cada presupuesto y con la estructura de costes de cada servicio o actividad municipal. Partimos

de la premisa de que, por economías de escala y de densidad, una buena parte de los servicios municipales (aunque no todos) son considerablemente más costosos en los municipios muy pequeños y en parte de los pequeños o medianos (Bel, 2006). Hay evidencia empírica de que los costes de servicios municipales per cápita son muy altos en los ayuntamientos de 1000 habitantes, siendo luego descendentes hasta la cifra de 5000 habitantes y volviendo a ascender luego suavemente hasta los 50 000 habitantes, a partir de donde los costes de los servicios por habitante ya se mantienen estables. La diferencia de costes entre un municipio de 1000 habitantes y otro de 5000 habitantes puede oscilar entre el 17 % y el 25 % (Solé-Ollé y Bosch, 2005: 363, 372), aunque las diferencias pueden ser muy ostensibles en función de qué servicios municipales se consideren, pues los servicios sociales alcanzan economías de escala a los 1000 habitantes, mientras que la escala óptima para los servicios generales o la limpieza es de 20 000 habitantes (Hortas y Salinas, 2014: 39).

17. Teniendo a la vista el coste per cápita de los servicios municipales, en función de la escala de población, se puede considerar el mayor o menor margen financiero para que un municipio despliegue actividades y servicios atractivos para la actividad económica. Los ingresos per cápita de los municipios muy pequeños (<500 habs.), aunque son más elevados que en los municipios mayores, han de financiar costes mucho mayores. Ello lleva a pensar que la actividad municipal necesariamente se limita a los servicios esenciales u obligatorios ex art. 26.1 LBRL, aquellos que simplemente aseguran una vida digna a todos los vecinos. Por otro lado, aunque ya se ha dicho que en el grupo de municipios pequeños (entre 501 y 5000 habitantes) decrecen los costes municipales per cápita, también decrecen considerablemente los ingresos, lo que sumado a la falta de capacidad técnica en la mayoría de los casos puede explicar un menor despliegue de servicios y actividades locales adicionales y atractivas para la economía y la población.

18. La mayor cantidad de gasto por los servicios municipales obligatorios (los enunciados en el art. 26.1 LBRL) se produce en el grupo de municipios que va de los 5001 a los 20 000 habitantes (Solé-Ollé y Bosch, 2005: 363). Justamente estos son los municipios que presupuestan menos ingresos per cápita y también los que reciben menos transferencias corrientes. De ahí que, a falta de evidencia empírica de que en esos municipios se den economías de escala muy cualificadas, se puede plantear que los municipios entre 5001 y 20 000 habitantes pueden adolecer de una infrafinanciación relevante en términos de despoblación. Hay que insistir en que normalmente estos municipios actúan como cabeceras de comarca, y de ellos depende en buena medida la sostenibilidad de los municipios más pequeños de su entorno. La situación es similar, en términos generales,

para los municipios de más de 20 001 habitantes, donde también crecen ligeramente los costes de funcionamiento municipal sin que en paralelo aumenten significativamente los ingresos presupuestados. Y también aquí hay que insistir en la función vertebradora de estos municipios, respecto de sus correspondientes comarcas.

19. Finalmente, solo en relación con los municipios *muy grandes* (en especial, Madrid y Barcelona) se puede hablar de una estabilización de los costes de provisión de los servicios municipales (comprobada a partir de la línea de los 50 001 habitantes) y un crecimiento notorio de los ingresos (Solé-Ollé y Bosch, 2005: 347), lo que permite actividades y servicios municipales de más calidad o complementarios, y en esa medida atractivos de la actividad económica y la población. Téngase en cuenta que, a partir de 50 001 habitantes, los municipios grandes ya no soportan más servicios municipales obligatorios que los demás (art. 26.1 LBRL), por lo que la obtención de mayores ingresos (en especial mediante transferencias corrientes, como ocurre claramente en las ciudades de Madrid y Barcelona, aunque no de forma notoria en los demás municipios grandes) ya no se destina a financiar un estándar mínimo de servicios obligatorios, sino a incrementar su calidad o a financiar otras actividades discrecionales y servicios complementarios.

3.3. Tipología de ingresos

20. Según se ha dicho antes (*supra* § 14), todos los municipios nutren sus presupuestos con las *mismas fuentes de ingresos*, si bien cada fuente de ingresos presenta un peso específico diferente. De media, los ingresos impositivos propios y las transferencias de otras Administraciones públicas suman el 82 % de los ingresos municipales (Marín-Barnuevo Fabo, 2021: 362), aunque el peso relativo de los ingresos impositivos y de las transferencias varía en función de la cohorte poblacional en la que se ubique cada municipio. Con datos de 2020, los ingresos financieros supusieron solo el 2,74 % del total de ingresos municipales. De entre los ingresos no financieros, los más importantes son los impositivos (43,5 % de los ingresos medios totales), seguidos de las transferencias (38,6 %), las tasas y precios por servicios (10,31 %), los ingresos patrimoniales (1,86 %) y otros ingresos varios (3,36) (Ministerio de Hacienda, 2022: 42).

21. Proporcionalmente, son los municipios entre 50 000 y 100 000 habitantes los que cuentan con más *ingresos tributarios* (sumando impuestos y tasas o precios públicos), por relación a las transferencias y demás ingresos presupuestarios (Ministerio de Hacienda, 2022: 8). Más en

general, todos los municipios grandes, incluso los muy grandes, cuentan con más ingresos tributarios que los medianos y pequeños, si bien las diferencias no son tan acusadas como podría intuirse *prima facie*, pues en el estrato de los municipios de menos de 5000 habitantes los ingresos tributarios suponen el 48 % del total de ingresos (Ministerio de Hacienda, 2022: 44), lo cual sugiere que o bien los grandes ayuntamientos no optimizan su financiación impositiva, o bien la presión fiscal en los municipios más pequeños es relativamente elevada (en relación con la menor solidez de sus bases imponibles).

22. En líneas generales, según aumenta la población crece también el porcentaje de financiación impositiva, pero no de una forma lineal: en Madrid y Barcelona el porcentaje de financiación impositiva es inferior al de todos los demás municipios de sus provincias (excepto los muy pequeños). Paradójicamente, Madrid y Barcelona presentan un alto nivel de esfuerzo fiscal, con lo cual la baja proporción de financiación impositiva no se debe a un bajo esfuerzo fiscal, sino a una elevada cantidad de transferencias, claramente creciente en los últimos años (Ministerio de Hacienda, 2019: 141), y, en menor medida, a los mayores ingresos por tasas y precios.

23. Todos los municipios reciben transferencias (estatales, autonómicas o provinciales), pero no del mismo tipo y por la misma cuantía. En términos relativos, el peso de las transferencias es mayor en los municipios pequeños que en los grandes, aunque incluso en estos ocupan un espacio muy considerable en el total de ingresos municipales.

24. Es muy significativo el grupo de los municipios pequeños y muy pequeños, que simultáneamente perciben altos ingresos por impuestos propios y por transferencias (corrientes y de capital). En este sentido, si bien es cierto que los municipios pequeños y muy pequeños son los que presupuestan más ingresos, no lo hacen solo con cargo a transferencias, sino también mediante un esfuerzo fiscal similar o incluso a veces superior al de los demás segmentos de municipios (Vallés-Giménez y Zárate-Marco, 2017: 343; véase, no obstante, otra valoración, en relación solo con el IBI, en Portillo Navarro, 2018: 267). Este alto esfuerzo fiscal permite cuestionar, al menos en términos generales, la hipótesis de la sobrefinanciación o de la “ilusión fiscal” en los municipios pequeños y muy pequeños. De la misma manera, si bien las ciudades más grandes suelen contar con más ingresos, esto no se debe en la misma medida a un mayor esfuerzo impositivo, sino en buena medida a cuantiosas transferencias corrientes.

3.4. Ingresos impositivos

25. Ya se ha dicho antes que, normalmente, en los *municipios pequeños y muy pequeños* el porcentaje de ingresos impositivos es relativamente bajo, en comparación con lo que presupuestan por transferencias. A la inversa, en los municipios más grandes los ingresos impositivos son mayores que las transferencias. Este dato, expuesto sin mayores consideraciones en la propuesta de reforma financiera local de 2017⁹, indirectamente sugiere la idea de bajo esfuerzo fiscal en los municipios pequeños y muy pequeños. Sin embargo, si atendemos al *esfuerzo fiscal per cápita* se comprueba que este es elevado, o incluso muy elevado, en los municipios pequeños y muy pequeños, por comparación con los más grandes. Esto significa que el mayor porcentaje de transferencias a los ayuntamientos pequeños y muy pequeños no sustituye a la financiación propia, sino que *solo la complementa*. Que en estos municipios los ingresos impositivos sean porcentualmente inferiores a las transferencias no significa que el esfuerzo fiscal propio sea bajo, sino, probablemente, que las transferencias son muy insuficientes para cubrir las necesidades de gasto (y es esto precisamente lo que motiva también el elevado peso relativo de las transferencias).

26. Aunque ya se ha dicho que los municipios pequeños presentan menos ingresos impositivos que los municipios grandes, esto no significa que el esfuerzo fiscal per cápita sea inferior en los municipios pequeños. Se observa que hay una relativa *proximidad* de esfuerzo fiscal en todos los tramos demográficos. En otros términos, por regla general *los vecinos de los municipios más grandes no siempre pagan más impuestos*; y los vecinos de los municipios más pequeños contribuyen decisivamente a la financiación de sus ayuntamientos, sobre todo si se tiene en cuenta la menor capacidad contributiva de esos vecinos (Vallés-Giménez y Zárate-Marco, 2017: 343), la escasa actividad económica y el mayor coste per cápita de los servicios públicos en los municipios pequeños y muy pequeños. Los municipios medianos (entre 5001 y 20 000 habitantes) muestran en general un esfuerzo fiscal algo menor, aunque no muy alejado de los demás municipios.

27. La llamativa *proximidad de esfuerzo fiscal* entre los municipios más pequeños (<500 habs.) y las ciudades medianas o grandes puede deberse a un *mayor coste* de los servicios municipales en los municipios muy pequeños, de lo que ya hay evidencia empírica y que no necesariamente resulta compensado por las mayores transferencias corrientes. Del lado

9. Ministerio de Hacienda, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, 26 de julio de 2017, p. 4 (§ 13).

de los ingresos hay dos posibles razones complementarias. Es posible, en primer lugar, que en algunos municipios haya una fuerte divergencia entre el número de vecinos y el número de contribuyentes: en especial, por la existencia de propietarios de inmuebles no empadronados que tributan en el IBI (Solé-Ollé y Bosch, 2005: 364). Hay que tener en cuenta que, tratándose de municipios con muy pocos vecinos, un pequeño número de contribuyentes adicionales (no empadronados) puede afectar mucho a los ingresos impositivos per cápita. En segundo lugar, una mayor cuantía de las bases imponibles en las capitales municipales (en especial, las del IBI) lleva naturalmente a una mayor recaudación per cápita con los mismos tipos impositivos de los demás municipios.

28. De media, los municipios de entre 5001 y 20 000 habitantes son los que presupuestan más ingresos impositivos. Y, correlativamente, son los que menos transferencias per cápita reciben. Aquí podría existir un déficit relativo de financiación y, en términos de despoblación, falta de capacidad financiera para actividades municipales atractivas de la actividad económica y de la población.

3.5. Ingresos por transferencias

29. Las *transferencias* son la segunda fuente de ingresos en todos los municipios. A diferencia de lo que ocurre en otros países, como en Canadá (Velasco Caballero, 2020: 43 § 57) y en menor medida en Suiza (Velasco Caballero, 2023: § 7), de las transferencias se benefician tanto los municipios grandes como los pequeños. El mayor volumen de transferencias procede del Estado, seguido de las comunidades autónomas (que han ido ganando peso relativo en el último decenio) y de las diputaciones provinciales (Ministerio de Hacienda, 2022: 8, 63). En lo que se refiere a las transferencias estatales, son claramente mayoritarias las no condicionadas, a través del sistema de participación en los ingresos estatales (PIE) regulado en los arts. 111 a 126 LHL. También son generalmente incondicionadas las transferencias procedentes de los diversos fondos autonómicos de cooperación local. En términos comparados, el Estado transfiere más recursos a las grandes ciudades que las comunidades autónomas (Ministerio de Hacienda, 2022: 63). Se puede afirmar, en este sentido, que las transferencias autonómicas cumplen una función de nivelación financiera, a favor de los pequeños municipios, que solo muy limitadamente cumplen las transferencias estatales (Vilalta Ferrer, 2018: 109). Esta afirmación resulta aparentemente paradógica si atendemos al dato, que en seguida se explica, de que los municipios pequeños reciben más transferencias per cápita que los municipios grandes. Para explicar esta

aparente paradoja, a continuación se diferencia entre las transferencias corrientes y las de capital.

30. Mirado desde el lado de los ingresos, los municipios muy pequeños (<500 habs.) y pequeños (<5000 habs.) son los que reciben más transferencias de capital per cápita (Ministerio de Hacienda, 2022: 64; Velasco Caballero, 2022: 247 § 40). Este dato se explica si se tiene en cuenta que algunos servicios municipales obligatorios (como los referidos a residuos, ciclo del agua y acceso a población) precisan de infraestructuras muy costosas. Estas infraestructuras son frecuentemente financiadas por el Estado, la comunidad autónoma o la provincia, de tal manera que al dividir el total de la correspondiente subvención entre un número exiguo de vecinos resulta una cifra muy abultada de transferencias por habitante.

31. Más dificultades hay para explicar por qué los municipios pequeños y muy pequeños presupuestan también más transferencias corrientes que los demás municipios. En principio, dado que el régimen de transferencias de la PIE descansa fundamentalmente sobre la población de cada municipio (art. 124.1 a] LHL), los municipios pequeños y muy pequeños deberían contar con menores transferencias de la PIE. Sin embargo, el art. 124.2 LHL garantiza a todos los municipios el nivel de participación bruta en la PIE que ya tenían en 2003 (antes de la entrada en vigor de la vigente LHL de 2004). Esto significa que algunos municipios pequeños, aunque han perdido población en los dos últimos decenios, no han perdido transferencias estatales. Por eso, no reduciéndose las transferencias totales por municipio, la pérdida de población lleva aparejado un aumento de la PIE municipal per cápita. Por otro lado, los municipios pequeños y muy pequeños reciben proporcionalmente más *transferencias provinciales y autonómicas* (Ministerio de Hacienda, 2022: 63). Si bien en cifras globales estas transferencias son mucho menos importantes que las de la PIE, en su distribución atienden muy favorablemente a los municipios pequeños y muy pequeños (*supra* § 9). Además, cualquier transferencia corriente, cuando se divide entre un número pequeño de vecinos, arroja un resultado per cápita comparativamente alto.

32. A la vista de los datos sobre transferencias de la PIE se ha hablado de *sobrefinanciación* de los municipios pequeños (Muñoz y Suárez, 2018: 23). Esta calificación puede ser certera en ocasiones, aunque no siempre. La conclusión de sobrefinanciación tendría que ponerse en relación con el esfuerzo fiscal en estos municipios, expresado en ingresos impositivos per cápita. Pues la lógica tributaria dificulta la coexistencia prolongada de cargas impositivas altas—comparables a las de una ciudad intermedia o grande—y la

sobrefinanciación por medio de transferencias corrientes. En otros términos, allí donde hay abundantes transferencias supramunicipales resulta ilógico mantener un esfuerzo impositivo elevado. Según esto, solo cabría hablar claramente de sobrefinanciación allí donde simultáneamente hubiera elevados ingresos con impuestos propios y una alta ratio de transferencias corrientes por habitante. Este fenómeno puede existir en algunos casos concretos, pero no se puede considerar una nota característica de los municipios muy pequeños (y menos aún de los municipios simplemente pequeños).

4. Financiación de municipios pequeños y garantía constitucional de suficiencia financiera

33. En lo que antecede se ha analizado cómo el vigente sistema de financiación local, en su conjunto, no nivela suficientemente la sostenibilidad financiera de los municipios pequeños y los grandes municipios urbanos. Este déficit de nivelación resulta inmediatamente de las leyes (sobre todo de la LHL), aunque cuenta con la complicidad de una recatada comprensión jurisdiccional de la vigente garantía constitucional de suficiencia financiera local (art. 142 CE).

34. El art. 142 CE garantiza la *suficiencia financiera* de los municipios, provincias e islas como un aspecto más de la autonomía local protegida por la Constitución. Hasta ahora, la escasa jurisprudencia constitucional sobre suficiencia financiera ha concedido más importancia a la *autonomía de gasto* que a la suficiencia de ingresos en sentido estricto (SSTC 109/1998, FJ 10; 48/2004, FJ 11; 180/2016, FJ 8). Y en lo que hace a los ingresos específicamente, ha reconocido un amplísimo poder de configuración a la ley. El art. 142 CE expresamente impone que la financiación local debe componerse de —al menos— participaciones en los ingresos estatales y tributos propios. Pero no determina cómo debe ser esa participación en los ingresos estatales (Medina Guerrero, 2018: 1081). Según el Tribunal Constitucional, “[...] no es el recurso de inconstitucionalidad, en ausencia de preceptos constitucionales que así lo exijan, una vía adecuada para obtener el establecimiento de uno u otro sistema de financiación de las haciendas territoriales” (STC 179/1985, FJ 3).

35. Podría plantearse, en el actual contexto demográfico, que el canon constitucional de suficiencia financiera incluya contenidos nuevos, hasta ahora no contemplados en la jurisprudencia constitucional. Podría plantearse, en este sentido, que la inexistencia en España de un sistema estatal de nivelación a favor de los municipios con menos recursos fuera causa de insuficiencia financiera para algunos municipios, contra lo establecido en el art. 142 CE. Pero este planteamiento, en principio posible, exigiría en todo caso

una situación real y probada de insuficiencia financiera en esos municipios (STC 104/2000, FJ 5). Y no resulta fácil sostener que esa sea la situación de los municipios pequeños. Pues una cosa es que haya un desequilibrio cierto en las transferencias estatales, y otra que ese desequilibrio sea causa de una insuficiencia financiera que impida el ejercicio de las competencias municipales propias (que es lo prohibido por el art. 142 CE).

36. También podría plantearse si el régimen estatal de transferencias regulado en los arts. 111 a 124 LHL resulta arbitrario, y con ello contrario al art. 142 CE, puesto en relación con el art. 9.3 CE. Se ha dicho ya en la doctrina que, a la vista del amplio margen de configuración que el art. 142 CE concede a la ley, el verdadero límite constitucional a la legislación sobre financiación local es la *interdicción de la arbitrariedad* que enuncia el art. 9.3 CE (Medina Guerrero, 2018: 1083). Esto es, la prohibición de reglas por completo carentes de fundamento, canon este por completo extraordinario y muy escasamente utilizado por el Tribunal Constitucional (como excepción: STC 181/2000, FJ 20). Por eso, y pese a que la doctrina hacendística niega todo fundamento técnico-financiero al actual sistema dual de transferencias de la PIE (Cordero et al., 2022:131), resulta difícil argumentar que la falta de nivelación financiera intermunicipal, en sí misma, pueda tacharse de arbitraría en el sentido muy restringido que es propio del art. 9.3 CE. Favorecer a los municipios con más población (que son normalmente los que, en términos relativos, cuentan con mayores transferencias estatales conforme al régimen dual de la LHL) puede ser una opción política objetable en nuestro tiempo, pero no es necesariamente una regulación absurda, por completo irracional, carente de todo fundamento o, en suma, arbitraria.

37. A mi juicio, la conexión más directa entre la singularidad hacendística de los municipios pequeños y la garantía constitucional de suficiencia financiera se concreta en la referencia expresa del art. 142 CE a que las haciendas locales “[...] se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. Este mandato constitucional expreso de financiación local mediante tributos propios y participaciones estatales y autonómicas (art. 142 CE) parte de la premisa implícita de que los tributos propios no siempre pueden asegurar la correcta financiación de todos los municipios, a riesgo de provocar efectos de inequidad fiscal. En este sentido, cualquier régimen de transferencias o participaciones estatales debe —al menos— complementar la financiación de aquellos municipios con mayores necesidades de gasto o con menor capacidad de financiación mediante tributos propios, por la mayor debilidad de las correspondientes bases imponibles (Arrieta Martínez de Pisón, 2010: 980; Cordero et al., 2022: 125). Y bien, si este es el significado constitucional

mínimo de las transferencias o participaciones estatales conforme al art. 142 CE, una regulación legal que no tenga en cuenta las mayores necesidades financieras (por ejemplo, por el mayor coste de los servicios municipales en algunas clases de municipios) y la menor capacidad de financiación con tributos propios (por la mayor debilidad de las bases imponibles en ciertas clases o grupos de municipios) podría calificarse como directamente contraria al mandato constitucional de suficiencia financiera, que no solo exige la existencia de medios financieros suficientes, sino también la complementariedad de las participaciones (o transferencias) respecto de los ingresos tributarios propios. Es relevante, en este sentido, que la comisión de expertos del Ministerio de Hacienda para la reforma de la LHL haya calificado expresamente a la PIE como un sistema errático y sin ningún componente de equidad¹⁰. Igualmente relevante es que el mismo Ministerio de Hacienda, en sus informes anuales sobre financiación local, expresamente reconozca que las transferencias estatales decrecen en relación directa con el tamaño del municipio (Ministerio de Hacienda, 2022: 63). Es obvio que la ley, en su amplio margen de configuración, puede optar por diversos modelos de transferencias y/o participaciones, y por tener en cuenta indicadores de gasto y de ingresos tributarios diversos, tanto de los municipios urbanos o grandes como de los pequeños. También puede la ley nivelar la financiación municipal solo de forma parcial, no plena. Pero puede considerarse que un régimen de financiación donde las transferencias no cumplen una función niveladora cualificada contradice directamente la función constitucional de las transferencias estatales, conforme al art. 142 CE.

5. Incumplimiento del mandato europeo de nivelación intermunicipal

38. Como es sabido, el art. 9 de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985 (CEAL) incluye diversas garantías específicas de autonomía financiera local. El art. 9.5 CEAL exige que los países signatarios de la Carta cuenten con un sistema de “compensación” financiera (*equalisation* o *péréquation*, en las versiones auténticas de la CEAL) a favor de los Gobiernos locales financieramente más frágiles. Este mandato de compensación financiera de la CEAL, aunque tiene fuerza jurídica vinculante (así lo dice expresamente el art. 12 de la Carta), *no cuenta con órganos judiciales supranacionales* que puedan imponer su cumplimiento (Schaffarzik, 2002: 113-116; Boggero, 2018: 49), y en parte por eso el nivel de incumplimiento es elevado¹¹.

10. Ministerio de Hacienda, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, 26 de julio de 2017, pp. 152 y 156.

11. Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N°. 427 (2018), *Coping with the debt burden: local authorities in financial difficulty*; Congress of Local and Regional Authorities, Resolution N°. 413 (2017), *Comparative analysis on the implementation of the Eu-*

39. En su labor de vigilancia sobre el cumplimiento de la CEAL, el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa —órgano consultivo que integra a representantes locales y regionales de los Estados del Consejo de Europa¹²— ha considerado recientemente, en la Recomendación 465 (2021), que *España no cumple con el mandato de ecualización contenido en el art. 9.5 CEAL*, porque el sistema de participación en los ingresos del Estado (PIE) que regula la LHL “[...] is insufficient, especially as regard to small municipalities in the depopulated areas, where the cost of services is higher due to the low population density”¹³. Esta recomendación del Consejo de Europa conecta con otra anterior, mucho menos incisiva y detallada, en la que se hablaba de la “nécessité d’établir des formules de répartition plus équitables, reposant sur des indicateurs de besoin (population avec pondérations) et de capacité (indice basé sur l’IBI)”¹⁴. El memorándum explicativo en el que se apoya la nueva recomendación de 2021 se centra en que la regulación legal de la PIE *apenas si tiene efectos niveladores*, lo que abiertamente contradice la exigencia expresa del art. 9.5 CEAL.

40. De acuerdo con el derecho del Consejo de Europa, las recomendaciones y resoluciones del Comité de Ministros y del Congreso (sobre el cumplimiento de la CEAL) no generan obligaciones de cumplimiento para los Estados. Los Estados están vinculados por la Carta, pero no por las declaraciones de cumplimiento de sus órganos. Desde la perspectiva interna, y de acuerdo con el art. 94.1 CE, España está obligada a cumplir la Carta, y por tanto su mandato de nivelación intermunicipal del art. 9.5 CEAL. Pero el derecho interno español *no prevé efectos vinculantes* para las resoluciones y recomendaciones del Comité de Ministros o del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. Cuestión distinta es que las declaraciones y los criterios del Consejo de Europa sobre la CEAL pueden ser relevantes para la interpretación de algunos preceptos de derecho interno.

ropean Charter of Local Self-Government in 47 member States, CG32(2017)22final, 20 march 2017, § 66, p. 25; Congress of Local and Regional Authorities, Draft Resolution, *Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring of the European Charter of Local Self-Government and election observation missions*, CG(2021)40-10prov, 21 January 2021, § 11, p. 23.

12. Committee of Ministers, Statutory Resolution (2000) 1 Relating to the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 15 March 2000.

13. Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 465 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Spain*, CG(2021)41-07final, 22 September 2021, § 225, p. 37.

14. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation N°. 336 (2013), *La démo-cratie locale et régionale en Espagne*, CG(24)6FINAL, 20 mars 2013, § 157, p. 30.

6. Opciones legales para un sistema nivelado de financiación local

41. Ya se ha visto hasta aquí que el vigente sistema de financiación local genera escasos efectos niveladores, sobre todo por la importancia cuantitativa de la PIE estatal (para la cual es determinante la población de cada municipio). También se ha visto que es posible una nueva interpretación del art. 142 CE que integre la nivelación financiera en una comprensión amplia de la suficiencia financiera local. Por último, también se ha expuesto cómo el actual sistema español de financiación local abiertamente incumple el art. 9.5 de la Carta Europea de Autonomía Local. A partir de aquí se plantean cuáles son las opciones disponibles para una reforma del sistema legal español. Como ya se dijo antes, la nivelación financiera no puede producirse por medio de un nuevo sistema de tributos municipales (*supra* § 11), pues por definición en los municipios pequeños hay menor capacidad contributiva y bases imponibles más débiles, lo que hace impensable una mejora en los ingresos locales mediante una redefinición legal de los impuestos y tasas municipales. En este sentido, la nivelación financiera local solo puede provenir de las *transferencias*. En especial, de las transferencias estatales (PIE), en la medida en que en la actualidad aún son una pieza fundamental del sistema de financiación local. Sentada esta premisa, es necesario plantearse ahora cuáles pueden ser los elementos fundamentales de un régimen legal de transferencias que asegure una nivelación idónea de las haciendas locales. Para este fin, en lo que sigue se van a considerar algunas formas de nivelación financiera, vertical y horizontal, presentes en otros países, fundamentalmente en la Unión Europea.

42. En el marco teórico del *federalismo financiero* se distingue corrientemente entre las transferencias de *suficiencia* (destinadas a allegar suficientes medios financieros a los distintos niveles de gobierno) y las transferencias de *nivelación*, que buscan una cierta igualdad entre las distintas entidades financiadas (Degron, 2015: 242-245; Cordero et al., 2022: 127). Además, la aproximación o nivelación de ingresos *no tiene por qué ser redistributiva* (Schaffarzik, 2002: 522). Esto es, no tiene por qué consistir en que el Estado traslade ingresos propios de algunos municipios a otros con menos recursos (compensación horizontal), sino que puede consistir en mayores transferencias estatales (de los ingresos propios del Estado) a los municipios con menos recursos: compensación vertical. Con carácter general, todo sistema de nivelación financiera local ha de definir, al menos: el alcance mismo de la nivelación (en qué medida se quiere corregir la diferencia de ingresos tributarios de los distintos ayuntamientos); la forma de la nivelación, lo que incluye la masa o cantidad global que el Estado o la región destina a la nivelación; y los criterios de distribución de esa masa o ese fondo de recursos estatales o regionales (Bach, 2019: 186).

6.1. Alcance de la nivelación

43. En términos comparados se observa que la nivelación financiera puede alcanzar muy *distintos grados*. Sin embargo, solo se puede hablar propiamente de transferencias de nivelación si estas corrigen, siquiera parcialmente, la diferente capacidad de financiación de los municipios con arreglo a sus propios ingresos impositivos. Así, por ejemplo, en Austria el sistema de nivelación actúa muy favorablemente para los municipios pequeños (sobre todo de montaña), pero no para los medianos (Blöschl y Pichler, 2021: 30), sin que este resultado permita cuestionar la existencia de un sistema de nivelación financiera. No hay nivelación financiera si el sistema de transferencias que complementa a los ingresos tributarios municipales *aumenta aún más la brecha financiera* existente. Esto es precisamente lo que la Recomendación 465 (2021) del Congreso de Autoridades Regionales y Locales del Consejo de Europa, ya comentada, reprocha a la PIE española (*supra* § 39).

44. El *nivel máximo* de la nivelación financiera también puede ser muy diverso. Algunos países europeos, como Suiza, fijan límites legales a la nivelación financiera (Felder, 2021: 36; Biaggini, 2021: 201 § 11). Está aquí presente la preocupación sobre los posibles desequilibrios o inequidades en la carga tributaria entre municipios, que sería baja en los municipios con muchas transferencias de nivelación y más alta en los municipios que no recibieran esas transferencias (o incluso que, directamente, las financiaran). Implícitamente se está planteando ahí la posibilidad de que algunos municipios no agoten su capacidad tributaria o fiscal (fijando tipos imponibles o tasas bajas) y mantengan un alto nivel de gasto, pero a costa de transferencias supralocales. Es el conocido fenómeno de la “ilusión fiscal” o el *flypaper effect* (Bird y Slack, 2021: 13), que en ocasiones ha recibido una respuesta normativa negativa en el orden constitucional interno de algunos países¹⁵.

6.2. Formas de nivelación

45. En términos generales, las transferencias financieras intergubernamentales pueden ser horizontales o verticales. Por definición, la nivelación *hori-*

15. En términos del Tribunal Constitucional del *Land* alemán de Sachsen-Anhalt (sentencia de 13 de junio de 2006, Az.: LVG 7/05): “Una nivelación intermunicipal al amparo del art. 88.2.1 de la Constitución [del *Land*] no puede tener por resultado que el municipio contribuyente pierda su estándar financiero mínimo, o que contribuya de manera tan intensa que sus ingresos finales sean iguales o incluso menores que los obtenidos por otro municipio favorecido por el régimen de nivelación [...]” (la traducción es propia).

zontal o intermunicipal sirve para corregir los desequilibrios financieros entre municipios. La función primaria de las transferencias verticales es allegar recursos económicos suficientes desde los Estados y las regiones hacia los municipios, aunque a esa función primaria también se le puede añadir otra función complementaria, de nivelación o igualación.

46. Un buen sistema de financiación local –desde la perspectiva de la *suficiencia* financiera municipal– se puede alcanzar mediante un adecuado sistema de transferencias verticales que compense la menor capacidad financiera de los municipios, por comparación con las del Estado y las regiones. Pero esto no asegura siempre la nivelación financiera intermunicipal. Esto solo ocurre cuando el sistema financiero, además de suplir la menor disponibilidad de ingresos tributarios propios por los municipios, corrige los *desequilibrios* entre estos. En este sentido, un sistema de nivelación vertical puede estar configurado –o no– de tal modo que no solo garantice la suficiencia financiera municipal, sino también el equilibrio intermunicipal.

47. En principio, el sistema de nivelación más puro es el *horizontal*, que por definición despliega efectos correctores de las desigualdades intermunicipales. Sin embargo, en términos relativos también es el sistema menos frecuente. En puridad, solo son calificables como horizontales aquellos sistemas de nivelación intermunicipales en los que se redistribuyen los ingresos recaudados directamente por los municipios a partir de sus propios impuestos. El sistema sigue siendo horizontal incluso cuando quien redistribuye los ingresos locales es el Estado, siempre que lo redistribuido sean *ingresos tributarios locales*. Así ocurre en Suiza, donde los cantones cuentan con sistemas de nivelación financiera horizontal, conforme a los cuales los municipios más ricos destinan una parte de sus ingresos propios (los provenientes de sus impuestos) a los municipios financieramente más débiles (Lienhard et al., 2021: 1005 § 164). Esta transferencia de recursos es propiamente horizontal, aunque es la Administración cantonal la que se ocupa de los traspasos. En principio, no se pueden calificar como transferencias horizontales las que distribuyen los rendimientos de tributos compartidos, incluso cuando estas transferencias tengan fuertes efectos de nivelación intermunicipal (porque en su distribución incluyan criterios que atienden a la mayor necesidad financiera de algunos municipios).

48. A diferencia de los sistemas de nivelación horizontal, los sistemas *verticales* pueden tener –o no– efectos compensadores entre municipios (Vilalta Ferrer, 2018: 109; Bach, 2019: 184). Esto dependerá de la concreta *fórmula* o conjunto de criterios con los que se distribuyan los fondos

supramunicipales (estatales o regionales) entre el conjunto de los municipios destinatarios. Será posible que, mediante la simple inclusión de una variable inversa de densidad demográfica, ruralidad o envejecimiento en la fórmula de distribución, el sistema general de transferencias supralocales genere efectos niveladores. La cuestión central será, entonces, el alcance corrector de esa variable.

49. Las transferencias niveladoras presentan dificultades allí donde el sistema de financiación local (y por tanto de ecualización intermunicipal) se define por el Gobierno central, estatal o nacional, mientras que las competencias o funciones locales se definen por las regiones o los estados federados (Cordero et al., 2022: 127). Este puede ser el caso de Austria. De esta desagregación entre el régimen financiero y el régimen competencial pueden resultar *asimetrías* entre competencias o servicios locales y recursos financieros. También puede dar lugar a problemas de nivelación financiera intermunicipal, en la medida en que determinadas tareas municipales pueden presentar costes crecientes ante escalas demográficas decrecientes, sin que esta mayor necesidad y “debilidad” financiera pueda ser prevista por el sistema financiero central. En principio, este tipo de dificultades financieras puede superarse mediante subvenciones condicionadas a los municipios más pequeños, pero tal solución no es óptima en el marco de la garantía constitucional de autonomía municipal (art. 137 CE).

50. En paralelo a la distinción entre nivelación mediante transferencias verticales (con variables de igualación horizontal) y nivelación mediante transferencias propiamente horizontales, también se puede diferenciar, a efectos analíticos, entre nivelación mediante la distribución de *un único fondo* o cantidad global y nivelación mediante *varios fondos*. Cuando se trata de un único fondo, su distribución se basa en una fórmula en la que se tienen en cuenta varios indicadores de posible desigualdad o debilidad financiera. Esos criterios se pueden incluir, además, en el *sistema general* de transferencias intergubernamentales, con lo cual un mismo y único fondo financiero no condicionado despliega efectos de suficiencia vertical general (garantiza la suficiencia financiera del conjunto de entidades locales) y horizontal (corrige parcialmente las diferencias entre municipios).

51. Pero también es posible que la nivelación intermunicipal se separe de las transferencias verticales generales y se articule a través de *uno o varios fondos* con efectos directamente niveladores. Así ocurre, por ejemplo, en Bulgaria, donde conviven un fondo general para la financiación de las actividades delegadas por el Estado y un fondo específico de nivelación intermunicipal (GES) a favor de los municipios con menores ingresos

impositivos per cápita (Hristova Stefanova, 2018). Es posible incluso la coexistencia de varios fondos para transferencias verticales, con distintos efectos de nivelación intermunicipal. Así ocurre, por ejemplo, en Hungría, donde el sistema general de transferencias verticales (procedentes del impuesto sobre la renta, que es un tributo compartido) contiene algunos elementos de nivelación intermunicipal, aunque el efecto de ecualización más intenso se articula a través de otro fondo especial, conocido como *Önhiki* (Steiner y Darázs, 2003: 45). En otros casos, el fondo específico para la nivelación intermunicipal puede ser propiamente horizontal (transfiere ingresos de un municipio a otros), aunque su gestión sea estatal.

52. Un ejemplo de pluralidad de fondos verticales con efectos de nivelación intermunicipal lo ofrece *Francia*. Allí, la cantidad global de transferencias estatales a las entidades territoriales (*la dotation globale de fonctionnement*: DGF) se articula a través de varios fondos (o dotaciones) y subfondos. Un primer fondo general (*la dotation forfaitaire*) pretende asegurar la suficiencia financiera de todos los municipios, y sus criterios de distribución de los recursos solo parcialmente tienen en cuenta la mayor debilidad financiera de algunos municipios. Junto a ese fondo global, el “fondo de distribución” (*dotation d’ aménagement*) se descompone en una pluralidad de subfondos con objetivos de nivelación específicos, como la dotación de solidaridad rural (que a su vez se subdivide en dotaciones más específicas en función de las características rurales de los municipios). Aunque la diversificación de fondos puede ser útil para afinar la corrección de las desigualdades, también hace excesivamente complejo y poco transparente el sistema (Bouvier, 2020: 154).

53. Cualquiera que sea el sistema de nivelación intermunicipal, un aspecto determinante para sus efectos es la *cantidad de dinero* que se destina a esa función ecualizadora (Bach, 2019). De nuevo aquí los modelos son diversos. Cuando la ecualización se articula a través de variables especiales (tales como la dispersión demográfica o el menor nivel de recursos financieros) dentro de un sistema vertical y general de transferencias, la cantidad base para la redistribución puede coincidir con la masa total destinada a las transferencias generales. Así ocurre cuando la nivelación intermunicipal se alcanza mediante variables específicas de mayor necesidad financiera aplicadas a la cantidad global recaudada por el Estado en virtud de uno o varios concretos tributos. En términos teóricos, esta opción se considera comparativamente más adecuada, por la menor dependencia de las coyunturas políticas (Bird y Slack, 2021: 25). Existe en algunos Estados unitarios, como Hungría (Szente, 2012: 301), y también en países federales, como Austria o Alemania, donde los tres niveles de gobierno comparten los

rendimientos del IVA (Gamper, 2012: 37; Schefold, 2012: 247). Pero también puede ocurrir que exista una cantidad concreta para transferencias verticales con finalidad únicamente ecualizadora. Así ocurre en Albania, donde se destina el 3 % de los rendimientos de los tributos compartidos (recaudados por el Estado) a la nivelación horizontal (Stafa, 2021: 24).

54. No es posible determinar *a priori* si resulta más eficaz la aplicación de variables niveladoras a una masa general de transferencias o un fondo específico para la ecualización. Un *fondo general* puede contar con más recursos financieros, pero en su distribución la variable niveladora puede ser modesta (condicionar solo un porcentaje bajo de la masa general de transferencias) y atender a pocos indicadores de “debilidad” financiera, para evitar una complejidad excesiva en la fórmula general de distribución del fondo general. Además, un fondo en el que participan todos los municipios está más sometido a la influencia de los actores políticos más fuertes (en principio, las grandes ciudades: Solé-Ollé y Bosch, 2005: 379), lo que puede reducir el peso de los elementos propiamente niveladores, o añadir a estos otros criterios e indicadores (como la centralidad de una gran ciudad en un área metropolitana, el mayor gasto en transporte público en red, o el número de inmigrantes necesitados de asistencia municipal) que favorezcan los intereses de los municipios con más recursos, neutralizando así la dimensión ecualizadora del fondo único.

55. Por el contrario, un *fondo específico* para la nivelación puede contar con menos recursos totales y puede estar más sometido a las coyunturas políticas, pero puede atender más analíticamente a los distintos factores de debilidad financiera y, con ello, corregir con más precisión (aunque con menos recursos) la situación de desigualdad. En este sentido, la primera opción (variables niveladoras dentro de un sistema general de transferencias) puede ser idónea desde la perspectiva de la suficiencia financiera (porque puede allegar más recursos al conjunto de los municipios), pero menos eficaz desde la perspectiva de la nivelación (porque difícilmente puede descender al detalle en la corrección de las desigualdades horizontales). Posiblemente, el modelo óptimo consista en la segregación por ley (incluso de mayoría reforzada) de dos fondos diferentes para las transferencias estatales (o regionales): uno destinado solo a garantizar la *suficiencia financiera* del conjunto de los municipios, en función de las necesidades de gasto estandarizadas, y distribuido con el dato único de la población; y otro, con función de *nivelación intermunicipal*, articulado a través de diversos indicadores de debilidad financiera (como la densidad demográfica, la orografía, índices de renta disponible, etc.).

6.3. Criterios e indicadores para la nivelación

56. En principio son múltiples y diversos los criterios (así como sus indicadores instrumentales) adecuados para la nivelación financiera municipal. Son admisibles tanto los que apuntan a mayores necesidades de gasto como los que se centran en los menores ingresos por tributos propios, siempre que la atención a esas variables efectivamente permita corregir las desigualdades¹⁶. En la práctica, lo más frecuente es que la nivelación no descance sobre un único criterio o variable, sino sobre varios que actúan con diversa intensidad. Valen aquí tanto el menor tamaño de algunos municipios (en tanto que presunción legal de mayor necesidad de transferencias niveladoras) como los menores ingresos por tributos locales, el mayor esfuerzo fiscal per cápita, la menor densidad demográfica, el número de estudiantes no universitarios, los menores niveles de desarrollo económico, los mayores índices de pobreza, el índice de desempleo, la mayor capacidad tributaria municipal aún no ejercida, o el mayor nivel de gasto.

57. Uno de los criterios de nivelación es el de los ingresos municipales per cápita procedentes de los *propios tributos municipales*. Este criterio pretende asegurar que los municipios ejercen adecuadamente su potestad tributaria, y que no compensan con el sistema general de nivelación una posible opción política municipal por rebajar los impuestos municipales. En tal caso, la aportación de más transferencias estatales o regionales a estos municipios crearía problemas de equidad fiscal. De otro lado, este criterio no responde a circunstancias municipales naturales (como la densidad demográfica, o el número de niños en edad escolar), por lo que requiere una decisión normativa que determine qué municipios cuentan con pocos ingresos tributarios propios.

58. Cuantas más variables contiene la fórmula de ecualización, mejor se puede identificar el nivel de vulnerabilidad fiscal de cada municipio, y puede ser más fácil alcanzar consensos (pues las muy diferentes situaciones financieras de los distintos municipios tienen algún grado de reconocimiento en la fórmula). Así ocurre, por ejemplo, con las transferencias de nivelación en los cantones suizos, que incluyen no solo variables favorables a los municipios

16. Véase por ejemplo el catálogo de 19 criterios de necesidad que utiliza en el Estado de Victoria (Australia) la Local Governments Grant Commission de conformidad con la legislación federal (Local Government [Financial Assistance] Act 1995): número de pensionistas por municipio; riesgos ambientales; población indígena; kilómetros de carreteras locales; diversidad lingüística; densidad demográfica; dispersión demográfica; crecimiento demográfico; población menor de 6 años; relevancia regional del municipio; lejanía respecto de municipios mayores; escala de los servicios; factores socioeconómicos; turismo.

rurales (como la densidad demográfica o la inclinación orográfica del término municipal), sino también otros criterios que tendencialmente pueden favorecer a las grandes ciudades urbanas, como la población con asistencia social o la centralidad de un municipio respecto de su periferia (Lienhard et al., 2021: 1005 § 165). Un sistema con variables múltiples puede evitar el rechazo de los municipios urbanos. Pero, al mismo tiempo, el sistema también se torna más complejo y más costoso en su aplicación, pues requiere de un mayor número de datos ponderados (Boggero, 2018: 233).

7. Propuesta final

59. Vistas las deficiencias niveladoras que presenta el actual sistema de transferencias estatales, y vistas las posibilidades técnicas que nos ofrece el derecho local comparado, seguidamente se hace una propuesta de reforma de la PIE, a fin de hacerla más conforme con la garantía constitucional de suficiencia financiera (art. 142 CE) y compatible con el art. 9.5 CEAL.

60. Como punto de partida, es poco justificable, desde la lógica de la nivelación financiera, que en la PIE estatal existan dos modelos normativos diferentes e independientes (uno para los grandes municipios, y otro para los demás) y sin comunicación entre ellos. Una posible corrección de la actual PIE consistiría en incluir a todos los municipios en *un único sistema con cuatro fondos*, cada uno con una finalidad característica. Un primer fondo (el más cuantioso en recursos) distribuiría sus recursos netamente por *población*, sin correcciones ni ponderaciones (a diferencia de lo regulado actualmente para la PIE ordinaria en el art. 124.1 a] LHL, que prima a los municipios con mayor población). Otros dos fondos se dirigirían directamente a la nivelación financiera, atendiendo a los tres factores que, según opinión generalizada (Bird y Slack, 2021: 12), desencadenan los desequilibrios: mayores costes de provisión de servicios; más necesidades de gasto (más servicios); y menores bases imponibles. Así, el segundo fondo pondría en relación las transferencias con la *capacidad financiera* de cada municipio (mediante tributos propios). Este fondo distribuiría sus recursos en atención a la ratio, en cada municipio, entre capacidad contributiva per cápita (determinada al menos a través de las bases imponibles medias del IBI en cada municipio y de la renta media bruta, también en cada municipio) y el esfuerzo fiscal en cada municipio (la carga impositiva municipal per cápita). El tercer fondo atendería a criterios de *necesidad*. Aquí se podrían incluir tanto indicadores propios del mayor coste de los servicios municipales en municipios pequeños (dispersión, ruralidad, geografía) como indicadores de mayor necesidad de gasto en municipios grandes (por transporte urbano, desempleo, centralidad o población flotante). Finalmente, el cuarto fondo pondría en

conexión las transferencias estatales con las transferencias incondicionadas autonómicas (PICAS). Las transferencias estatales con base en este fondo actuarían como subvenciones complementarias (*matching grants*), esto es, el Estado complementaría mediante ratios fijas, con cargo a la PIE, las transferencias que cada comunidad autónoma, en ejercicio de sus propias competencias sobre el territorio regional y sobre Gobierno local, transfiriera a cada uno de sus municipios. Teniendo en cuenta que actualmente los fondos autonómicos de cooperación financiera priman a los municipios pequeños (*supra* § 9), este fondo estaría coadyuvando a desarrollar las políticas autonómicas de equilibrio territorial y reto demográfico.

8. Bibliografía

- Arrieta Martínez de Pisón, J. (2010). La participación en los tributos del Estado. En D. Marín-Barnuevo Fabo (coord.). *Los tributos locales* (pp. 977-1009). Madrid: Civitas.
- Bach, M. (2019). *Der kommunale Finanzausgleich als Existenzsicherung der Selbstverwaltungsgarantie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bel, G. (2006). Gasto municipal por el servicio de residuos sólidos urbanos. *Revista de Economía Aplicada*, XIV (41), 5-32. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96915889001>.
- Biaggini, G. (2021). Kommentar zum § 16 *Bundestaatliche Finanzordnung*. En G. Biaggini, T. Gächter y R. Kiener (eds.). *Staatsrecht* (pp. 199-204). Zürich: Dike.
- Bird, R. M. (2011). Are There Trends in Local Finance? A Cautionary Note on Comparative Studies and Normative Models of Local Government Finance. *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, 1. Disponible en https://imfg.munkschool.utoronto.ca/uploads/172/richard_bird_imfg_%231r1_online.pdf.
- Bird, R. M. y Slack, E. (2021). Provincial-Local Equalization in Canada: Time for a Change? *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, 57. Disponible en https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/108373/1/imfgpaper_no57_provincialmunicipalequalization_richardmbird_enidslack_nov_24_2021.pdf
- Blöschl, R. y Pichler, D. (2021). Effects of the Intragovernmental Transfer System on Financial Strength. En A. Schantl, D. Pichler y Th. Prorok (eds.). *Local Government in Austria. Responses to Urban-Rural Challenges* (pp. 29-32). LoGov-project EU y Eurac. Disponible en HYPERLINK “<http://www.zenodo.eu/www.zenodo.eu>” e HYPERLINK “<http://www.logov-rise.eu/www.logov-rise.eu>”
- Boggero, G. (2018). *Constitutional principles of local self-government in Europe*. Leiden: Brill.

- Bouvier, M. (2020). *Les finances locales*. París: LGDJ.
- Collantes, F. y Pinilla, V. (2019). *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1990 hasta el presente*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Cordero Ferrera, J. M., Pedraja Chaparro, F. y Galindo Alvarado, F. (2022). La necesaria reforma del sistema de transferencias a los municipios: elementos clave y simulación de resultados. *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 240 (1), 125-149. Disponible en <https://dx.doi.org/10.7866/HPE-RPE.22.1.5>
- Degron, R. (2015). Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. En J.-M. Monnier (dir.). *Finances publiques*. La Documentation française.
- Esparcia Pérez, J. (2021). La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España. En VV. AA. *Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación* (pp. 75-149). Madrid: Asociación Española de Geografía y Universidad de Valladolid.
- Felder, F. (2021). The Intercommunal Equalization System in the Canton of Fribourg. En E. M. Belser, F. Felder, E. Schläppi y K. Bishop (eds.). *Local Government in Switzerland. Responses to Urban-Rural Challenges* (pp. 33-37). Bolzano: LoGov-project EU y Eurac. Disponible en <https://doi.org/10.5281/zenodo.5734506>.
- Gamper, A. (2012). Local Government in Austria. En Á. M. Moreno (ed.). *Local Government in the Member States of the European Union: A comparative legal perspective* (pp. 23-44). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Hortas Rico, M. y Salinas Peña, P. (2014). Determinación de la escala mínima eficiente en la provisión de bienes públicos locales. *Revista de Economía Aplicada*, XXII (66), 35-65. Disponible en https://www.revcap.com/revista/numeros/66/pdf/hortas_salinas.pdf.
- Hristova Stefanova, M. (2018). Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Bulgarian Legislation. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 16 (4), 915-927. Disponible en [https://doi.org/10.4335/16.4.915-927\(2018\)](https://doi.org/10.4335/16.4.915-927(2018)).
- Lienhard, A., Engel, G. y Schmutz, A. (2021). Finanzrecht. En M. Müller y R. Felker (eds.). *Bernisches Verwaltungsrecht* (pp. 953-1016). Bern: Stampfli.
- López Ramón, F. (2021). La lucha contra la despoblación rural. En D. Iglesias Santiago, L. Míguez Macho y A. J. Ferreira Fernández (dirs.). *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (pp. 29-51). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Marín-Barnuevo Fabo, D. (2021). Ingresos locales. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de Derecho Local* (pp. 357-387). Madrid: Marcial Pons.

- Martínez Sánchez, C. (2023). La necesaria revisión del sistema de financiación local para combatir la despoblación. En C. Navarro, Á. R. Ruiz Pulpón y F. Velasco Caballero (dirs.). *Despoblación, territorio y gobiernos locales* (pp. 251-269). Madrid: Marcial Pons.
- Medina Guerrero, M. (2018). Comentario al artículo 142 de la Constitución. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y M.^a E. Casas Baamonde (dirs.). *Comentarios a la Constitución Española* (tomo II, pp. 1072-1084). Madrid: Fundación Wolters Kluwer.
- Muñoz Merino, A. y Suárez Pandiello, J. (2018). Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión? *Presupuesto y Gasto Público*, 92, 19-37. Disponible en https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revis-tas/pgp/92_01.pdf.
- OECD/UCLG. (2016). *Subnational Governments around the world: Structure and finance*. Disponible en <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-Governments-Around-the-World-%20Part-I.pdf>.
- Portillo Navarro, M.^a J. (2018). Los ingresos tributarios de las haciendas locales y la crisis económica. *Revista de Economía Pública, Social y Coopera-tiva*, 92, 253-278. Disponible en https://ciriec-revistaeconomia.es/wp-content/uploads/CIRIEC_9209_Portillo.pdf.
- Schaffarzik, B. (2002). *Handbuch der Europäischen Charta der Kommunen Selbstverwaltung*. Stuttgart: Boorberg.
- Schefold, D. (2012). Local Government in Germany. En Á. M. Moreno (ed.). *Local Government in the member States of the European Union: A comparative legal perspective* (pp. 233-256). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Solé-Ollé, A. y Bosch, N. (2005). On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of inter-governmental transfers in Spain. *Public Finance Review*, 33 (3), 343-384. Disponible en <https://doi.org/10.1177/1091142104272708>.
- Stafa, E. (2021). The Allocation of the General-Purpose Unconditional Grant and Fiscal Equalization. En E. Stafa (ed.). *Local Government in Albania. Responses to Urban-Rural Challenges* (pp. 19-24). Bolzano: LoGov-project EU y Eurac. Disponible en <https://doi.org/10.5281/zenodo.5707200>.
- Steiner, E. y Darázs, I. (2003). *The characteristics of the Hungarian local au-thority system and the municipal economic management*. Budapest: ÖNkorPress Publishing. Disponible en <http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/thecharacterictics.pdf>.
- Suárez Pandiello, J. (2003). Financiación local y corresponsabilidad fiscal lo-cal: ¿ganamos con el nuevo modelo? *Revista de Estudios Regionales*, 66, 115-128. Disponible en <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf746.pdf>.

- Szente, Z. (2012). Local Government in Hungary. En Á. M. Moreno (ed.). *Local Government in the member States of the European Union: A comparative legal perspective* (pp. 283-308). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Vallés-Giménez, J. y Zárate-Marco, A. (2017). Tax Effort of Local Governments and its Determinants: The Spanish Case. *Annals of Economics and Finance*, 18 (2), 323-348. Disponible en <http://down.aefweb.net/AefArticles/aef180205Valles-Gimenez.pdf>.
- Velasco Caballero, F. (2020). Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local. *Anuario de Derecho Municipal*, 13, 31-53. Disponible en <https://www.revistasmarcialpons.es/anuarioderechomunicipal/article/view/municipios-urbanos-versus-municipios-rurales>.
- (2022). Financiación de los municipios pequeños y despoblación. *Revista Galega de Administración Pública*, 64, 227-268. Disponible en <https://doi.org/10.36402/regap.v2i64.4969>.
- (2023). Nivelación financiera municipal en Suiza: algunas sugerencias para los municipios rurales de España (inédito; de próxima publicación en las *Actas del II Congreso Interdisciplinar sobre Despoblación*, Universidad de Valencia).
- Velasco Caballero, F., Navarro Gómez, C. y Ruiz Pulpón, Á. R. (2023). Análisis interdisciplinar de la despoblación: territorio y gobiernos locales. En C. Navarro, Á. R. Ruiz Pulpón y F. Velasco Caballero (dirs.). *Despoblación, territorio y gobiernos locales* (pp. 7-23). Madrid: Marcial Pons.
- Vilalta Ferrer, M. (2018). La hisenda local a Catalunya: Evolució recent, situació actual i principals reptes. *Revista Catalana de Dret Públic*, 57, 97-112. Disponible en <http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i57.2018.3236>.

CAPÍTULO VIII

Revisión del actual sistema de financiación de las diputaciones provinciales desde el punto de vista de su relación con determinados aspectos del reto demográfico

Tomás de la Quadra-Salcedo Janini

Catedrático de Derecho Constitucional.

Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La atribución de competencias a las diputaciones provinciales para afrontar los retos que plantea la despoblación. 3. La financiación de las diputaciones provinciales. 3.1. La participación de las provincias en los ingresos del Estado. 3.2. La participación de las provincias en los ingresos de las comunidades autónomas. 3.3. Las subvenciones. 4. Una vía de financiación a explorar y desarrollar: una mayor participación de las diputaciones provinciales en las subvenciones estatales que tienen como finalidad luchar contra la despoblación y garantizar la cohesión social y territorial. 5. Bibliografía.

1. Introducción

La evolución del modelo demográfico territorial en España, pero igualmente en una gran parte de Europa, pone de manifiesto la existencia de dos procesos contrapuestos pero ciertamente interrelacionados; uno es la concentración de población y actividades en un número cada vez más reducido de áreas urbanas, y otro es el declive o estancamiento de la mayor parte del territorio, especialmente de las áreas rurales y los pequeños

municipios, el 50 % de los cuales estaría, en el caso de España, en riesgo de desaparecer en las próximas décadas¹.

Ambos procesos, aunque interconectados, también individualmente considerados generan importantes problemas de sostenibilidad desde un punto de vista medioambiental, económico y social. Son procesos que afectan a la cohesión territorial, a la sostenibilidad ambiental y a la habitabilidad humana. Ambos procesos cabe englobarlos bajo el concepto de reto demográfico, que sería, por tanto, un concepto más amplio que el más concreto concepto de despoblación, que solo incluiría uno de los dos procesos.

Ciertamente la acción de los poderes públicos debe ser capaz de dar respuestas a las dificultades de las áreas rurales, y de las zonas en declive demográfico, para garantizar algo tan esencial como la igualdad de derechos y oportunidades en todo el territorio, pero la acción pública debe ser igualmente capaz de dar respuesta a la concentración de población y de actividades en un número cada vez más reducido de áreas urbanas.

La acción pública que trate de dar respuesta al denominado reto demográfico requiere de dos elementos interrelacionados: una atribución competencial coherente a los diferentes niveles territoriales de gobierno (2), y un establecimiento de mecanismos de financiación de aquella acción pública (3).

En este contexto, es indudable que para la resolución de los problemas que plantea el denominado reto demográfico, y más específicamente para la resolución de aquellos problemas derivados de la despoblación —el segundo proceso señalado—, debe tenerse en cuenta entre los actores fundamentales a los que asignar la capacidad de respuesta a un nivel de gobierno garantizado en nuestra Constitución como es el de las diputaciones provinciales. Así, en el supuesto de municipios de poca población y elevada dispersión, la existencia de entidades supramunicipales puede llegar a permitir una prestación adecuada de aquellos servicios y/o bienes de naturaleza pública, pues, tal y como se ha señalado, entre las razones relevantes para la permanencia de las personas en municipios rurales se encuentran tanto la efectiva provisión de servicios públicos de calidad como la existencia de oportunidades empresariales y laborales (Collantes y Pinilla, 2019: 76, 230; Rodríguez-Pose y Griffiths, 2021: 446; Esparcia Pérez, 2021: 94). En ambos casos puede ser determinante la

1. Plan de recuperación. 130 medidas frente al reto demográfico.

actuación del correspondiente ayuntamiento (Velasco Caballero, 2023: 2), pero igualmente, y debido a la eventual falta de capacidad material de aquellos, debe destacarse la importancia que pueden llegar a tener las diputaciones provinciales.

La jurisprudencia constitucional más reciente ha subrayado cómo la caracterización constitucional de la provincia como “agrupación de municipios” (art. 141.1 CE) supone, precisamente, que unas y otros responden a un ámbito normalmente común de intereses. Así, en efecto, la Constitución, al configurar la provincia como agrupación de municipios, está regulando el nivel local de gobierno como un sistema integrado por dos entidades, los municipios y la provincia. Dos entidades que forman parte de una misma comunidad política local que determina que no existan propiamente intereses provinciales opuestos a los municipales (STC 82/2020, FJ 7).

2. La atribución de competencias a las diputaciones provinciales para afrontar los retos que plantea la despoblación

Se debe examinar brevemente el primer elemento señalado: la atribución competencial, pues de acuerdo con la jurisprudencia constitucional –reconocida en la STC 82/2020, FJ 5–, la Constitución “no precisa las competencias que corresponden a los entes locales” –fundamentalmente municipios y provincias–, sino que la norma fundamental ha distribuido todo el poder público entre el Estado (mediante las competencias atribuidas por el art. 149 CE) y las comunidades autónomas (a través de las competencias atribuidas por los estatutos de autonomía y las leyes previstas en los apdos. 1 y 2 del art. 150 CE).

Para el Tribunal Constitucional, en consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el art. 137 CE, la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las comunidades autónomas, pues debe ser cada cual en el marco de sus atribuciones el que regule y atribuya las competencias de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía asegurada en los arts. 137, 140 y 141 CE.

El Estado y las comunidades autónomas comparten así la regulación del régimen local, sin perjuicio del espacio que uno y otras deben asegurar en todo caso a las normas locales en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE).

Por tanto, y en principio, correspondería al Estado y a las comunidades autónomas, cada cual en el marco de sus atribuciones, regular y atribuir las competencias de los entes locales².

Así se ha reflejado en la normativa infraconstitucional cuando, en lo que se refiere a la atribución competencial, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su art. 36.1, dispone en su primera parte que son competencias propias de la diputación las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública.

Sin embargo, e igualmente de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las comunidades autónomas regulan y atribuyen competencias a los entes locales sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, que ampararía así una regulación estatal básica sobre competencias locales que, en cuanto tal, está llamada a condicionar al legislador autonómico. Así, en efecto, para el Tribunal Constitucional el Estado puede apoyarse en el art. 149.1.18 CE para establecer aquellas condiciones básicas conforme a las que la legislación sectorial de las comunidades autónomas ha de atribuir específicamente las competencias locales en un momento sucesivo. Así, en “esa ulterior

2. Ciertamente el Estado y las comunidades autónomas, cuando atribuyen competencias a los entes locales, deben respetar la garantía constitucional de la autonomía local reconocida en los arts. 137, 140 y 141 CE. Para el Tribunal Constitucional, la autonomía local constitucionalmente garantizada se configura como una garantía con un contenido mínimo que el legislador sectorial, el estatal y el autonómico deben respetar; y que “se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible”. La autonomía local permite configuraciones legales diversas. La STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b), lo recuerda cuando afirma que, “al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de libertad de configuración, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”.

Así, el Tribunal, cuando se refiere a los municipios, señala que las leyes sectoriales “deben ponderar los intereses locales y supralocales involucrados, asegurando ‘que los municipios tengan competencias propias en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal’ y, en general, una capacidad de intervención en los asuntos que les afectan tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a los intereses municipales” [STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 3 c)].

La doctrina referida, además de asumir que la capacidad de intervención de los distintos entes locales en los asuntos que les afectan debe ser tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a sus intereses en un determinado ámbito, supone asumir una segunda perspectiva –que no es sino el reverso de la misma idea–: la de que el legislador sectorial, atendiendo, en este caso, a intereses de alcance supralocal, pueda conferir a instancias políticas supramunicipales (por ejemplo, cabildos, consejos insulares, diputaciones o comunidades autónomas) mecanismos de intervención sobre el ámbito competencial local que limiten la autonomía municipal –o en su caso que limiten la autonomía provincial cuando se trate de mecanismos de intervención autonómica que supongan una limitación de esta–.

operación” que ha quedado “deferida al legislador competente por razón de la materia”, las comunidades autónomas no pueden “desconocer los criterios generales que los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LRBRL han establecido”.

Así, si bien, en principio, el Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas en el nivel local cuando tenga competencias en la materia o el sector de que se trate, puede llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, mediante la competencia reconocida en el art. 149.1.18 CE, atribuyendo incluso directamente competencias locales para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino. La configuración de ese núcleo homogéneo puede justificar la limitación de la autonomía de las comunidades autónomas, porque el Estado puede habilitar directamente la competencia local en materias de alcance autonómico.

Por lo tanto, a la hora de asignar competencias locales al amparo de sus atribuciones estatutarias, las comunidades autónomas deben respetar las bases estatales del régimen local que se derivan de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.18 CE.

Recordado lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado asimismo cómo se concretan aquellos límites a los respectivos legisladores sectoriales, estatal y autonómicos, que se derivan del reconocimiento constitucional de la autonomía local en los arts. 137, 140 y 141 CE.

Para el Tribunal Constitucional la autonomía local constitucionalmente garantizada se configura como una garantía con un contenido mínimo que el legislador sectorial, el estatal y el autonómico, debe respetar; y que “se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible”. La autonomía local permite configuraciones legales diversas. La STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b), lo recuerda cuando afirma que, “al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de libertad de configuración, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”.

Así, el Tribunal, cuando se refiere a los municipios, señala que las leyes sectoriales “deben ponderar los intereses locales y supralocales involucrados,

asegurando ‘que los municipios tengan competencias propias en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal’ y, en general, una capacidad de intervención en los asuntos que les afectan tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a los intereses municipales” [STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 3 c)].

La doctrina referida, además de asumir que la capacidad de intervención de los distintos entes locales en los asuntos que les afectan debe ser tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a sus intereses en un determinado ámbito, supone asumir una segunda perspectiva —que no es sino el reverso de la misma idea—: la de que el legislador sectorial, atendiendo, en este caso, a intereses de alcance supralocal, pueda conferir a instancias políticas supramunicipales (por ejemplo, cabildos, consejos insulares, diputaciones o comunidades autónomas) mecanismos de intervención sobre el ámbito competencial local que limiten la autonomía municipal —o, en su caso, que limiten la autonomía provincial cuando se trate de mecanismos de intervención autonómica que supongan una limitación de esta—.

La doctrina general referida se ha reflejado en la normativa infraconstitucional cuando, en lo que se refiere a la atribución competencial, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su art. 36.1, dispone —tras considerar que son competencias propias de la diputación las que le atribuyen en este concepto las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública— que son competencias de las diputaciones, “en todo caso, las siguientes”, y realiza una enumeración en la que cabe destacar las competencias provinciales sobre a) la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal; b) la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión; y c) la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial³.

3. Las diputaciones pueden también ostentar competencias por delegación del Estado (solo competencias de mera ejecución) o de las comunidades autónomas (gestión ordinaria de los servicios propios), según lo dispuesto en el art. 37 de la LRBRRL, que señala:

“1. Las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes. En este último supuesto las Diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades. 2. El Estado podrá, asimismo, previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma interesada, delegar en las Diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo

Corresponde a las diputaciones provinciales la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, para la prestación de los servicios públicos. Y no solo los servicios públicos obligatorios enunciados en el art. 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), completada por las correspondientes leyes autonómicas, sino incluso otros servicios no obligatorios (como los relacionados con la promoción económica y laboral, la cultura, la sanidad, la integración social y los espectáculos), pues recordemos que, tal y como ha señalado la jurisprudencia constitucional, la atribución competencial a los entes locales se prevé en el art. 25 LBRL cuando se refiere a las denominadas competencias propias⁴, pero también se prevé en el art. 7.4, en la redacción dada por el art. 1.3 de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que en sustitución de aquellas reglas habilitantes generales que suprimió la referida ley de racionalización, ha establecido otra que permite a todas las entidades locales ejercer cualesquiera competencias, pero con sujeción a exigentes condiciones materiales y formales. Estas competencias del art. 7.4 LBRL reciben la denominación de “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”. Su ejercicio no requiere de una habilitación legal específica, pero es posible solo si: 1) no hay riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal; 2) no se produce la ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración; 3) hay informe previo vinculante de la Administración competente por razón de la materia (que señale la inexistencia de duplicidades) y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias).

Cumplidas estas exigencias, el ente local podrá ejercer la competencia “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” (art. 7.2 LBRL). Por eso el Tribunal Constitucional

para la prestación de los correspondientes servicios. 3. El ejercicio por las Diputaciones de las facultades delegadas se acomodará a lo dispuesto en el artículo 27”.

4. La nueva redacción del art. 25.2 LBRL, en línea con la anterior, identifica las materias dentro de las que el municipio debe tener “en todo caso” competencias “propias” (art. 25.2 LBRL). Este artículo no atribuye competencias; introduce condiciones a la legislación que las confiera. La atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las comunidades autónomas, cada cual en el marco de sus competencias. El art. 25.2 LBRL sigue funcionando, por tanto, como una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local [STC 214/1989, FJ 3 a) y b)]. A este respecto, la novedad es la relativa constrección de esa garantía legal como consecuencia de la reducción o supresión de algunas materias incluidas en el listado de la redacción anterior del art. 25.2; en especial, la asistencia social y la atención primaria de la salud.

ha acogido la denominación doctrinal en positivo de competencias “propias generales”. Se distinguen de las competencias propias del art. 25 LBRL, no por el nivel de autonomía de que dispone el ente local que las ejerce, sino por la forma en que están atribuidas. Si las reguladas en el art. 25 LBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el art. 7.4 LBRL están directamente habilitadas por el legislador básico, quedando su ejercicio sujeto a la indicada serie de condiciones en relación con la sostenibilidad y la duplicidad.

El fenómeno de la despoblación, con las dificultades que comporta para los pequeños municipios de las áreas rurales, y de las zonas en declive demográfico, para garantizar algo tan esencial como la igualdad de derechos y oportunidades en todo el territorio, trae al primer plano la competencia de las diputaciones provinciales en relación con la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión⁵, para la prestación de los servicios públicos más elementales.

3. La financiación de las diputaciones provinciales

Una vez examinado cómo se determinan y atribuyen las competencias locales, y la importancia que pueden llegar a tener las competencias reconocidas a las diputaciones en relación con el fenómeno de la despoblación, se debe examinar el segundo elemento relativo a cómo se determina la financiación de la acción pública que se deriva de aquella atribución competencial.

Tal y como se ha señalado, la necesidad de gasto —*id est*, la carga financiera— de un nivel de gobierno depende del contenido y de la extensión de las competencias que debe desempeñar; y a ella debe ajustarse el reparto de los ingresos (Medina Guerrero, 2003: 58). La atribución de competencias determina los gastos necesarios, que por su parte sirven a su vez de base para un adecuado reparto de los ingresos.

Para que los municipios puedan prestar adecuadamente todos los servicios —obligatorios o voluntarios— es necesaria una financiación apropiada. Y tal y como se ha señalado, no solo “suficiente” para la prestación de los servicios mínimos obligatorios, sino favorecedora de otros servicios y actividades municipales que fomenten el bienestar social y el desarrollo económico.

En este sentido cabe destacar que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional más reciente tanto el Estado como la comunidad autónoma,

5. Los municipios con más población, en principio, necesitarían menos apoyo por parte de las diputaciones provinciales, pues se les presupone una mayor capacidad económica y administrativa para gestionar eficientemente sus servicios públicos.

que tienen atribuida la capacidad de determinar el ámbito competencial local en el ámbito de sus respectivas competencias, son constitucionalmente responsables de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales. Consecuentemente, para el Tribunal Constitucional “la atribución a los entes locales de nuevas tareas, o la ampliación de aquellas que ya venían desempeñando, debe tener como consecuencia, en su caso, la garantía de aquellos ingresos que le permitan hacer frente a la eventual necesidad de gasto que la nueva atribución de competencias pueda suponer, debiendo encargarse también aquel nivel de gobierno al que el bloque de constitucionalidad ha reservado la concreta competencia —y que decide atribuirla al ente local— de acordar aquellas medidas pertinentes al objeto de garantizar su suficiencia financiera” (STC 82/2020). Por tanto, el nivel, estatal o autonómico, que atribuye a los entes locales determinadas competencias, es, asimismo, constitucionalmente responsable de garantizar a dichos entes aquellos recursos financieros que les permitan acometer esas tareas.

El art. 142 CE establece las fuentes de financiación de los entes locales, cuando dispone que “las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado—mediante las denominadas PIE, acrónimo de Participación en Ingresos del Estado— y de las Comunidades Autónomas”—mediante las denominadas PICA (acrónimo de Participación en Ingresos de las Comunidades Autónomas)—.

Tal y como ha señalado el Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local en 2017, los espacios fiscales propios y su concreción en tributos particulares propios constituirían el marco ideal para el ejercicio de la autonomía de ingresos de las entidades locales. Sin embargo, tanto razones de técnica fiscal (hay tributos cuya configuración no hace aconsejable una descentralización generalizada de sus elementos) como la gran desigualdad en la distribución por el territorio de las capacidades fiscales obligan a complementar la financiación tributaria propia de los Gobiernos locales con otros instrumentos financieros, como son las transferencias provenientes de las PIE y las PICA; o las ayudas o subvenciones condicionadas que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional pueden también ser ingresos que perciban las entidades locales en concepto de participación en los tributos del Estado o de las comunidades autónomas, a que se refiere el art. 142 [STC 150/1990].

Por su parte el art. 2 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en

adelante TRLRHL), enumera los recursos de las entidades locales, refiriéndose a los siguientes: a) los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado; b) los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos, y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales; c) las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas; d) las subvenciones; e) los percibidos en concepto de precios públicos; f) el producto de las operaciones de crédito; g) el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias; h) las demás prestaciones de derecho público.

En las presentes páginas examinaremos los recursos a los que se refieren las letras c) –participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas– y d) –las subvenciones–, por suponer cuantitativamente el grueso de la financiación provincial.

3.1. La participación de las provincias en los ingresos del Estado

El elemento fundamental del sistema de transferencias incondicionadas a las provincias es la tradicional Participación en Ingresos del Estado o PIE. La participación de los entes locales en los ingresos del Estado es un recurso financiero que representaría en el caso de las diputaciones provinciales el grueso de su financiación, pues estaría en torno al 66 % de sus ingresos totales⁶. El resto de los ingresos provinciales provendría de las transferencias corrientes derivadas de la Participación en Ingresos de las Comunidades Autónomas (las denominadas PICA)⁷, de las tasas⁸, de los recargos sobre impuestos⁹ y de otros ingresos como son los ingresos patrimoniales.

El actual modelo de financiación provincial, en lo que se refiere concretamente a las transferencias corrientes del Estado, se aplica desde

6. Se trataría de un valor medio, pues la cifra concreta variaría en cada provincia en función del resto de ingresos. Así, en 2021, si en el caso de la Diputación de Zaragoza el porcentaje de ingresos procedentes de transferencias corrientes del Estado llegó al 90 %, en el caso de la Diputación de Segovia fue el 61 % del total de ingresos de la provincia. <https://www.airef.es/es/datalab/ccll-lab/>.

7. En el caso de las diputaciones provinciales su principal fuente de financiación son las transferencias de la Administración General del Estado a través principalmente del Fondo Complementario de Financiación, pues como se ha venido sistemáticamente denunciando las comunidades autónomas, responsables últimas del desarrollo del sistema de participación de los entes locales en sus propios tributos (los denominados PICA), no han desarrollado suficientemente la obligación que les impone la Constitución en lo que se refiere a la participación de los entes locales en los tributos autonómicos (Martín Rodríguez, 2010).

8. De acuerdo con el art. 132 del TRLRHL: “Las Diputaciones Provinciales podrán establecer y exigir tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia, y por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de bienes del dominio público provincial [...].”

9. De acuerdo con el art. 134 del TRLRHL: “Las Diputaciones Provinciales podrán establecer un recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas”.

2004 a todas las provincias de régimen común¹⁰ y a las islas.

La participación de las entidades locales en los ingresos del Estado es un recurso financiero previsto en el art. 142 de la Constitución, y que tendría naturaleza de transferencia corriente de carácter incondicionado. Tiene como finalidad contribuir, junto con la participación de dichas entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas, a la consecución de su suficiencia financiera, dando cobertura a las diferencias que puedan existir entre las necesidades de gasto de dichas entidades y los recursos que puedan obtener por sus propios medios.

A su vez, en lo que se refiere concretamente a dichas transferencias corrientes procedentes del Estado, hay que diferenciar entre, por un lado, la participación de las diputaciones en los ingresos obtenidos por la recaudación de impuestos por parte del Estado en la provincia, a través de la cesión de un porcentaje de los mismos —A)—, y, por otro, la participación de las diputaciones en el denominado Fondo Complementario de Financiación¹¹ —B)—.

El grueso de los ingresos por transferencias del Estado provendría del referido Fondo Complementario de Financiación —B)—, en torno a un 80 % de los mismos¹², proveniendo el resto fundamentalmente de la cesión de un porcentaje de los impuestos A).

A) En lo que se refiere a la determinación de la participación de las diputaciones provinciales en los ingresos obtenidos por la recaudación de impuestos por parte del Estado en la provincia, la misma se halla regulada en los arts. 135 a 139 del TRLRHL. Los porcentajes de cesión aplicables se contienen en los arts. 136 del TRLRHL, cuando dispone que a cada una de las provincias se le cederán los siguientes porcentajes de los rendimientos obtenidos en los impuestos estatales que se citan: a) el 1,2561 % de la cuota líquida estatal del impuesto sobre la renta de las personas físicas; b) el 1,3699 % de la recaudación líquida por el impuesto sobre el valor añadido imputable a cada provincia o ente asimilado; c) el 1,7206 % de la recaudación líquida imputable a cada provincia o ente asimilado por los impuestos especiales

10. Existe una discriminación evidente en favor de los municipios radicados en territorios forales que han venido recibiendo sistemáticamente transferencias incondicionales que durante muchos años más que duplicaban (como media) las cantidades per cápita recibidas por los radicados en territorios de régimen común (Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local de 2017, apartado 256).

11. Una fuente adicional de ingresos serían el crédito percibido para el mantenimiento de la asistencia sanitaria mediante el denominado Fondo de Asistencia Sanitaria (FAS) y las compensaciones por la reforma del impuesto de actividades económicas (Ley 51/2002 y Ley 22/2005). Todo esto queda regulado en los capítulos III y IV del TRLRHL (arts. 135 a 146).

12. Se trataría de un valor medio que oculta casos particulares muy diferentes.

sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre el alcohol y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre las labores del tabaco¹³.

Ello ha dado lugar en 2021 a las siguientes cantidades¹⁴:

CESIÓN DE IMPUESTOS 2021

Diputaciones y entes asimilados	Cesión de Impuestos (euros)
ALBACETE	8 971 740,74
ALICANTE	44 331 215,93
ALMERÍA	15 746 305,71
ASTURIAS	27 964 616,03
ÁVILA	3 778 338,81
BADAJOZ	13 509 998,71
BARCELONA	199 956 517,64
BURGOS	10 525 459,88
CÁCERES	8 044 676,17
CÁDIZ	26 853 254,09
CASTELLÓN	15 981 819,50
CIUDAD REAL	10 809 072,93
CÓRDOBA	16 890 153,96
CORUÑA (A)	30 468 289,68
CUENCA	4 508 637,71
FORMENTERA	392 497,06
FUERTEVENTURA	944 603,14
GIRONA	26 871 985,30
GOMERA (LA)	151 885,90
GRAN CANARIA	9 506 845,49
GRANADA	21 541 997,85
GUADALAJARA	6 869 843,80

13. El Informe de la Comisión de expertos para la reforma de la financiación local de 2017 proponía la supresión del actual sistema de participación en tributos concretos que afecta a las ciudades de más de 75 000 habitantes, capitales de provincia y comunidad autónoma y diputaciones, consejos y cabildos insulares, “en la medida en que ninguno de ellos puede hacer uso de capacidad normativa sobre ellos, por lo que, en la práctica operan como meras transferencias distribuidas cuyos resultados distan de responder a objetivos claros de equidad. En consecuencia, la Comisión propone integrar los recursos procedentes de estas fuentes en un único fondo que, a su vez sea distribuido entre las Entidades Locales con base exclusiva en criterios de necesidad y capacidad fiscal con objetivos niveladores” (apdos. 271 y 272).

14. Elaboración a partir de los datos recogidos en el documento del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de julio de 2023: “Financiación de los municipios de más de 75.000 habitantes, capitales de provincia o de comunidad autónoma; y de las provincias y entes asimilados correspondiente al ejercicio 2021”.

HIERRO (EL)	85 214,30
HUELVA	11 604 722,88
HUESCA	6 407 598,37
IBIZA	5 345 325,17
JAÉN	13 150 004,02
LANZAROTE	1 349 988,45
LEÓN	12 203 480,62
LLEIDA	13 396 138,42
LUGO	7 848 108,53
MÁLAGA	39 138 231,21
MALLORCA	32 525 506,02
MENORCA	3 088 575,36
MURCIA	34 977 544,52
OURENSE	7 137 242,76
PALENCIA	4 406 148,59
PALMA (LA)	698 154,80
PONTEVEDRA	23 294 503,42
SALAMANCA	8 763 994,15
SEGOVIA	4 173 142,05
SEVILLA	45 488 419,90
SORIA	2 563 255,13
TARRAGONA	24 148 772,50
TENERIFE	8 920 438,89
TERUEL	3 641 850,24
TOLEDO	16 000 234,77
VALENCIA	72 475 143,91
VALLADOLID	15 273 402,83
ZAMORA	4 301 544,50
ZARAGOZA	29 199 342,38
Total	956 225 784,72

B) Por su parte, el Fondo Complementario de Financiación es un sistema de transferencias incondicionadas a los entes locales cuya regulación se encuentra recogida en el TRLHL.

En lo que se refiere a la determinación de la participación de las diputaciones provinciales en dicho fondo se sigue el procedimiento previsto en los arts. 140 a 143 del TRLRHL, que disponen que una vez conocida la variación de los ingresos tributarios del Estado (ITE) del año en el que se quiere calcular la participación respecto de 2004, adoptado como año de referencia, se procede al cálculo de la liquidación del ejercicio correspondiente a través de la determinación del denominado índice de evolución (IE).

Así, los ingresos tributarios del Estado (ITE) se definen en el art. 121 del TRLRHL, y están constituidos por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las comunidades autónomas, por el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre el valor añadido, y los impuestos especiales sobre la cerveza, sobre productos intermedios, sobre el alcohol y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre las labores del tabaco.

Para determinar la participación total de cada entidad local en el año correspondiente (por ejemplo, en 2021) en el Fondo Complementario de Financiación, se requiere calcular el denominado índice de evolución (IE) respecto del año base (2004):

$$IE = ITE2021/ITE2004$$

En concreto, con los datos de los ingresos tributarios del Estado en 2021 y en 2004, el índice de evolución habría sido:

$$IE = ITE2021 / ITE2004 = 88\ 766\ 963\ 300,49 / 52\ 505\ 287\ 670,84 = \mathbf{1,6906}$$

La participación de las diputaciones en el Fondo Complementario de Financiación regulado en los arts. 140 a 142 del TRLRHL se calcula aplicando el índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado para el periodo 2021/2004 (1,6906). Por su parte, la determinación de la participación provincial en el Fondo Complementario de Financiación correspondiente al año base (2004) se establece en los arts. 120 y 142 del TRLRHL.

Los resultados de 2021 aparecen en el siguiente cuadro:

PARTICIPACIÓN EN 2021 EN EL FONDO COMPLEMENTARIO DE FINANCIACIÓN (FCF)¹⁵

Índice de Actualización (A) = 1,6906 euros

Diputaciones y entes asimilados	FCF	FCF
	2004	2021
	(1)	(2) = (1) * (A)
ALBACETE	45 226 023,07	76 459 114,60
ALICANTE	113 319 727,79	191 578 331,80
ALMERÍA	53 052 685,59	89 690 870,26
ASTURIAS	87 072 841,26	147 205 345,43

15. Elaboración a partir de los datos recogidos en el documento del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de julio de 2023: "Financiación de los municipios de más de 75.000 habitantes, capitales de provincia o de comunidad autónoma; y de las provincias y entes asimilados correspondiente al ejercicio 2021".

ÁVILA	24 034 377,33	40 632 518,31
BADAJOZ	76 343 740,37	129 066 727,47
BARCELONA	297 736 634,41	503 353 554,13
BURGOS	39 722 368,47	67 154 636,14
CÁCERES	65 034 888,78	109 947 982,97
CÁDIZ	88 834 183,40	150 183 070,46
CASTELLÓN	45 099 475,98	76 245 174,09
CIUDAD REAL	60 010 432,03	101 453 636,39
CÓRDOBA	72 522 502,52	122 606 542,76
CORUÑA (A)	95 512 237,59	161 472 988,87
CUENCA	36 464 973,56	61 647 684,30
FORMENTERA	861 087,34	1 455 754,26
FUERTEVENTURA	11 479 748,71	19 407 663,17
GIRONA	48 628 151,69	82 210 753,25
COMERA (LA)	5 740 831,62	9 705 449,94
GRAN CANARIA	61 518 384,83	104 002 981,39
GRANADA	76 762 735,07	129 775 079,91
GUADALAJARA	29 574 027,50	49 997 850,89
HIERRO (EL)	4 750 075,78	8 030 478,11
HUELVA	50 223 450,28	84 907 765,04
HUESCA	35 225 156,59	59 551 649,73
IBIZA	9 115 063,35	15 409 926,10
JAÉN	66 023 533,80	111 619 386,24
LANZAROTE	13 541 211,48	22 892 772,13
LEÓN	57 755 141,31	97 640 841,90
LLEIDA	43 559 889,83	73 642 349,75
LUGO	43 292 317,20	73 189 991,46
MÁLAGA	97 574 941,38	164 960 195,90
MALLORCA	47 000 541,61	79 459 115,65
MENORCA	7 971 206,18	13 476 121,17
MURCIA	95 860 553,77	162 061 852,20
OURENSE	40 828 042,65	69 023 888,90
PALENCIA	24 119 955,76	40 777 197,21
PALMA (LA)	11 942 071,57	20 189 266,20
PONTEVEDRA	73 124 416,86	123 624 139,14
SALAMANCA	42 615 067,83	72 045 033,67
SEGOVIA	20 424 496,40	34 529 653,61
SEVILLA	136 141 532,43	230 160 874,73
SORIA	20 203 186,97	34 155 507,89
TARRAGONA	58 575 101,91	99 027 067,29
TENERIFE	64 876 569,84	109 680 328,97
TERUEL	29 411 820,49	49 723 623,72
TOLEDO	63 149 906,09	106 761 231,24

VALENCIA	166 546 413,82	281 563 367,20
VALLADOLID	42 816 369,66	72 385 354,55
ZAMORA	30 733 047,06	51 957 289,36
ZARAGOZA	74 122 250,15	125 311 076,10
Total	2 906 075 390,96	4 913 011 055,95

La determinación de la participación provincial en el FCF en el año base (2004) —clave para la determinación del reparto—, partiría, a su vez, de la participación que se producía en dicho FCF con anterioridad a la implantación del nuevo modelo, pues el elemento a tener en cuenta para la determinación de la participación en 2004, año base del nuevo modelo, es la participación en tributos del Estado del año 2003 determinada de conformidad con el modelo anterior¹⁶. Así, el modelo de financiación anterior al vigente se estructuró con una periodicidad quinquenal, y el importe de la participación de las provincias en los tributos del Estado se distribuía entre las mismas conforme se establecía por las leyes de presupuestos generales del Estado sobre la base de los siguientes criterios: el número de habitantes de la respectiva provincia o isla, la superficie, el número de habitantes de derecho de los municipios menores de 20 000 habitantes en relación con el total de habitantes de la provincia, la inversa de la renta per cápita, y otros criterios que se estimasen procedentes. La definición y/o aplicación de los principales criterios distributivos preexistentes al nuevo modelo supone que este da por bueno los resultados del anterior y, con ello, acepta y consolida sus posibles defectos (Pedraja y Cordero, 2012: 5).

Así, el art. 66 de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003, a efectos de calcular la participación de las provincias, comunidades autónomas uniprovinciales no insulares, islas y ciudades de Ceuta y Melilla en los tributos del Estado para el año 2003, disponía que las variables y los porcentajes a aplicar serían los siguientes: el 70 % en función de la población provincial; el 12,5 % en función de la superficie provincial; el 10 % en función de la población provincial de derecho de los municipios de menos de 20 000 habitantes; el 5 % en función de la inversa de la relación entre el valor añadido bruto provincial y la población de derecho; y el 2,5 % en función de la potencia instalada en régimen de producción de energía eléctrica.

16. Las provincias reciben en el año base (2004) una transferencia igual al resultado de actualizar la obtenida en el último año del anterior quinquenio (2003) con la evolución de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las comunidades autónomas, por IRPF, IVA e impuestos especiales armonizados (índice ITE).

Así, se ha señalado como el principal criterio la población¹⁷, que sirve para distribuir la mayor parte de la referida transferencia, y que tiene como defecto fundamental la sobrefinanciación de aquellas provincias más pobladas frente a aquellas menos pobladas y con menor capacidad de recaudación y actuación por parte de sus municipios.

El Informe de la Comisión de expertos sobre financiación local de 2017 proponía la necesidad de incorporar una fórmula para distribuir las transferencias de la PIE, entre cuyos criterios debían recogerse tres variables relevantes debidamente ponderadas y actualizadas:

a) En primer lugar, la población oficial en los municipios de menos de 20 000 habitantes de la provincia, con el objeto de señalizar el marco competencial básico de las diputaciones en relación con ese colectivo.

b) En segundo lugar, el número de municipios de menos de 1000 habitantes en la provincia como variable representativa de la función de apoyo administrativo y de fijación de la población al territorio en los pequeños municipios, donde las posibilidades de prestar servicios de calidad a los ciudadanos son más limitadas y el papel de las diputaciones adquiere un mayor protagonismo.

c) Finalmente, una tercera variable de población ajustada, que tenga en cuenta en la proporción adecuada la población de la provincia, la población mayor de 65 años, la dispersión de la población, la superficie provincial y, en su caso, alguna otra variable orográfica que considere los costes asociados al ejercicio de las competencias provinciales.

3.2. La participación de las provincias en los ingresos de las comunidades autónomas

El art. 142 establece como fuente de financiación necesaria de los entes locales la participación en los tributos de las comunidades autónomas –las denominadas PICA, acrónimo de Participación en Ingresos de las Comunidades Autónomas–. La Constitución estableció así para las entidades locales una doble fuente de financiación, además de la de los tributos propios, la

17. Por otro lado, tal y como señala el Informe de la Comisión de expertos de 2017, el actual Fondo Complementario de Financiación, calculado en el año base (2004) como diferencia entre la participación anterior y la recaudación de los impuestos mencionados, y actualizado con el mismo índice desde entonces para todas las diputaciones, no permite adaptar los recursos a la evolución de las necesidades diferenciales, al no recoger en estos años las variaciones en la población.

proveniente de la Administración General del Estado y la proveniente de las comunidades autónomas.

La mayor parte de las transferencias realizadas por las comunidades autónomas en beneficio de las entidades locales son de carácter condicional, por lo que las PICA, entendidas como transferencias incondicionales, tienen en la actualidad un desarrollo muy secundario¹⁸.

Precisamente para el Informe de la Comisión de expertos sobre financiación local de 2017 una forma razonable de contribuir a constituir PICA de un tamaño adecuado podría consistir en aportar a las mismas un porcentaje elevado de las actuales transferencias, deshaciendo su condicionalidad (apartado 300)¹⁹.

3.3. Las subvenciones

Tanto la PIE (Participación en Ingresos del Estado) como el conjunto de PICA (Participaciones en Ingresos de las Comunidades Autónomas) constituirían el bloque de transferencias incondicionales que, en su caso, se complementarían con transferencias finalistas mediante las cuales la Administración central o las comunidades autónomas pudieran contribuir a desarrollar sus políticas territoriales.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional: “Los arts. 140 y 142 de la Constitución no prescriben, con alcance general, que los ingresos que perciban las entidades locales en concepto de participación en los tributos del Estado o de las comunidades autónomas hayan de quedar a la entera y libre disponibilidad de aquellas corporaciones. No exigen que dicha participación se instrumente, en cualquier caso, mediante transferencias o subvenciones incondicionadas de fondos estatales o autonómicos a las

18. Como ha indicado Cuenca García (2017), existe una regulación de la Participación en Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICA) digna de ese nombre en las tres comunidades autónomas cuyos regímenes de financiación autonómica son privilegiados (Canarias, Navarra y País Vasco). En el otro extremo tendríamos una comunidad, Murcia, que incumpliría claramente el art. 142 de la Constitución. Y las trece comunidades autónomas restantes disponen de alguna fórmula similar a la PICA, aunque solo Andalucía y Castilla y León tienen una norma con rango de ley expresamente dedicada a ello.

19. Para Cuenca García (2017: 76), esta opción daría mayor autonomía a las entidades locales, pero restaría margen a las comunidades autónomas para realizar sus propias políticas en colaboración con los ayuntamientos. Además, podría plantear problemas si, una vez convertida en financiación incondicionada, algunas entidades locales dejaran de prestar los servicios antes expresamente subvencionados, obligando a las comunidades autónomas a volver a financiarlos con condicionalidad.

Haciendas locales. Por el contrario, como es regla común en el derecho comparado, resulta constitucionalmente lícito vincular las transferencias y subvenciones a un destino concreto, siempre que, en el ejercicio de sus propias competencias, concurra en ello el interés del ente que transfiere sus propios recursos o subvenciona a las Haciendas locales” [STC 150/1990, FJ 12]. Así se reconoce también en los arts. 39 y 40 del TRLRHL.

4. Una vía de financiación a explorar y desarrollar: una mayor participación de las diputaciones provinciales en las subvenciones estatales que tienen como finalidad luchar contra la despoblación y garantizar la cohesión social y territorial

El Plan de Medidas ante el Reto Demográfico aprobado por la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico ha previsto una inversión superior a 10 000 millones de euros —en torno al 10 % del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia— en un total de 130 actuaciones orientadas a luchar contra la despoblación y garantizar la cohesión social y territorial.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español está enmarcado dentro de los planes nacionales que han elaborado los 27 Estados miembros de la Unión para acogerse al Plan de Recuperación para Europa, conocido como NextGenerationEU.

El Consejo Europeo aprobó el 21 de junio de 2020 la creación de dicho plan, el mayor instrumento de estímulo económico jamás financiado por la Unión Europea, en respuesta a la crisis causada por el coronavirus. El plan NextGenerationEU tiene como objetivo responder de manera conjunta y coordinada a una de las peores crisis sociales y económicas de la historia europea, y contribuir a reparar los daños causados por la pandemia. Con estos fondos, la Europa posterior a la COVID-19 debe ser más ecológica, más digital y más resiliente a los cambios y retos del futuro.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español se articula, por un lado, en un conjunto de inversiones a realizar en su práctica totalidad entre 2021 y 2023, y, por otro, en un programa de reformas estructurales y legislativas orientadas a abordar los principales retos de nuestro país.

Por su parte el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico que se inserta en el referido Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia orienta sus actuaciones a la consecución de dos objetivos fundamentales para la cohesión social y territorial: garantizar la igualdad de derechos en cuestiones como la prestación de servicios, la igualdad de género o la eliminación de brechas sociales, y generar oportunidades de emprendimiento e impulso

de la actividad económica en los territorios con mayores dificultades para competir en mercados globalizados.

En línea con los ejes del Plan de Recuperación, la transición ecológica y la digitalización y plena conectividad del territorio componen dos de los ejes de actuación prioritaria del Plan de Medidas, con casi 30 políticas activas destinadas a incorporar a los pequeños municipios a la hoja de ruta del modelo de transición verde y digital.

A su vez, el Plan de Medidas identifica la igualdad de derechos como otra de sus líneas de acción prioritaria, y contará con una amplia batería de medidas efectivas orientadas al refuerzo de los servicios públicos, la mejora del bienestar social, el impulso de la economía de los cuidados y la puesta en marcha de una agenda social que sitúe a mujeres y jóvenes en el centro de las políticas de igualdad.

El monto previsto en el referido Plan de Medidas ante el Reto Demográfico, ciertamente para varios años, es superior a 10 000 millones de euros, siendo así el doble de la cantidad que conforma el Fondo Complementario de Financiación de las Diputaciones y entes asimilados en un solo año.

Cabe examinar cuál debería ser la participación óptima de las diputaciones provinciales en dichos fondos.

Se trata de mecanismos de financiación condicionada que han sido fuente de conflictividad en la jurisprudencia constitucional de los últimos años.

El Tribunal Constitucional ha señalado que el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134 CE), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (arts. 148 y 149 CE), al contrario de lo que acontece con la autonomía financiera de las comunidades autónomas, que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan los respectivos estatutos y las leyes (art. 156.1 CE y art. 1.1 de la LOFCA) (por todas, en la paradigmática STC 13/1992, FJ 7).

Por consiguiente, el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del capítulo III del título I y el art. 9.2 CE) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social o económica.

Sin embargo, aun reconociendo este señorío del Estado sobre el destino de sus fondos, el Tribunal ha subrayado que ello no excusa para que al ejercer tal poder de gasto deba el Estado ajustarse al orden constitucional de competencias tanto en la programación como en la ejecución de ese gasto.

El Estado, por tanto, al asignar fondos públicos está sometido a determinadas restricciones derivadas de la distribución de competencias. Así, conforme a una doctrina reiterada por el Tribunal Constitucional, “la facultad de gasto público, consecuencia lógica de la autonomía financiera, no es un título legitimador de la atribución de competencias”. El hecho de invertir fondos propios en una determinada actividad no es un título competencial propio, ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia el Estado toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (por todas, STC 37/2013, de 14 de febrero, FJ 6).

En definitiva, esto significa que la persecución del interés general se ha de materializar “a través de”, no “a pesar de” los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución, excluyéndose así que el ámbito de competencias estatal pueda ser extendido por meras consideraciones finalísticas (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4).

En la STC 13/1992, el Tribunal Constitucional estableció un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en cuanto al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público —respecto a materias sobre las que estas últimas tuvieran estatutariamente atribuidas competencias—, resumido en cuatro supuestos generales que se fundan en el previo encuadramiento material de las ayudas a conceder. Este esquema sufrió una importante modificación en la STC 178/2011.

Los 4 supuestos serían:

a) Supuesto de competencia exclusiva autonómica sin competencia estatal.

Un primer supuesto se produce cuando la comunidad autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no tiene título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma.

En este caso, la doctrina constitucional ha dispuesto que el Estado puede decidir asignar parte de sus fondos a esas materias o sectores, si bien esa asignación debe ser territorializada y las competencias del Estado se deben limitar al aspecto normativo: más concretamente, a “la regulación

de los aspectos centrales del régimen subvencional (objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso), quedando dentro de la competencia autonómica “lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos”. En este punto la STC 13/1992, que limitaba la capacidad normativa estatal, ha sido alterada por lo dispuesto en la STC 178/2011, de 8 de noviembre, y las posteriores que la han seguido y que han extendido la capacidad normativa del Estado salvaguardando únicamente la capacidad ejecutiva autonómica. Así, en efecto, la STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7, en un conflicto referido a subvenciones relativas al área de la asistencia social, ha declarado que “consideraremos incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional –objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso– mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos”²⁰.

La gestión de estos fondos corresponde, por tanto, a las comunidades autónomas.

b) Supuesto de competencia estatal horizontal (por ejemplo, 149.1.13 o 149.1.1 CE) o básica (normas básicas) y competencia autonómica exclusiva o de desarrollo de lo básico.

El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las comunidades autónomas sobre una materia, aun si esta se califica de exclusiva (v. gr., la competencia del Estado sobre la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación

20. Ello supone extender la competencia estatal en el supuesto a) de la STC 13/1992 mucho más allá de lo que se establecía en la propia STC 13/1992, en la que se disponía que “el Estado podía, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado”. La ampliación de la capacidad del Estado producida por la STC 178/2011, si bien en un primer momento pasó inadvertida, luego fue sistemáticamente denunciada por la magistrada Asúa en sus votos particulares desde la STC 36/2012.

general de un sector o materia, correspondiendo a las comunidades autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución.

En este supuesto la STC 13/1992 dispuso que el Estado puede especificar el destino de los fondos y regular sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación²¹.

En todo caso, la gestión de estos fondos corresponde a las comunidades autónomas.

c) Supuesto de competencia estatal de legislación y competencia autonómica de ejecución.

Un tercer supuesto es aquel en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación en una materia, mientras que corresponde a la comunidad autónoma la competencia sobre su ejecución.

En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino y condiciones de las subvenciones.

Pero al igual que en los dos supuestos anteriores, la gestión de estos fondos corresponde a las comunidades autónomas.

d) Supuesto de excepción a la gestión autonómica.

El cuarto y último supuesto es aquel en que, no obstante tener las comunidades autónomas competencias sobre la materia en que recaen las subvenciones [lo que supondría estar, en principio, en alguno de los supuestos anteriores a), b) o c)], estas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado. Pero ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre

21. Como correctamente se señala en los votos particulares de la magistrada Asúa, la interpretación del supuesto a) del FJ 8 de la STC 13/1992, consagrada desde la STC 178/2011, aproxima y aminora las diferencias de los respectivos regímenes jurídicos correspondientes a los dos primeros supuestos de actividad subvencional estatal [categorías a) y b)]. En efecto, desde la STC 178/2011 se reducen las diferencias prácticas del encuadramiento en la primera categoría de subvenciones [FJ 8 a)] con respecto al encuadramiento en la segunda categoría [FJ 8 b)], puesto que regular "los aspectos centrales o generales del régimen subvencional", que la STC 178/2011 reconoce al Estado en el "supuesto a)", no queda diferenciado con suficiente claridad de lo que signifique regular "las condiciones esenciales de otorgamiento" del "supuesto b)".

la materia, y siempre que se cumplan determinadas circunstancias. Puesto que se exige que el Estado ostente alguna competencia, queda descartado por el Tribunal Constitucional que la excepción que supone el supuesto d) a la gestión descentralizada se pueda aplicar en el supuesto a) del FJ 8 de la STC 13/1992, quedando así el supuesto d) como una excepción a las situaciones que recogen los supuestos b) o c).

Sobre este esquema general debería operar a su vez la determinación de las competencias locales. Recordemos que, en consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el art. 137 CE, la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las comunidades autónomas, pues debe ser cada cual en el marco de sus atribuciones el que regule y atribuya las competencias de los entes locales. El Estado y las comunidades autónomas comparten así la regulación del régimen competencial local, sin perjuicio del espacio que uno y otras deben asegurar en todo caso a las normas locales en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE). Así, debemos recordar cómo ha interpretado la reciente doctrina del Tribunal Constitucional la garantía constitucional de la autonomía local al afirmar que, “al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de libertad de configuración, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”.

Ello implicaría que la participación de las diputaciones provinciales se podría articular a través de dos mecanismos diferenciados: bien a través del reconocimiento de las diputaciones como meras beneficiarias de las ayudas —A)—, bien a través de la atribución de la propia gestión de los fondos, con la consiguiente competencia de convocatoria y resolución de los procedimientos, y eventualmente de determinación de los criterios, a las diputaciones provinciales —B)—.

A) El reconocimiento de las diputaciones como beneficiarias de las ayudas.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Estado, al regular un procedimiento administrativo común singular como es el subvencional en la Ley 38/2003, General de Subvenciones, ha establecido, en su art. 11.1, que “tendrá la consideración de beneficiario de subvenciones la persona que haya de realizar la actividad que fundamentó su otorgamiento o que se encuentre en la situación que legitima su concesión”. En la STC 87/2016 se examinaba la constitucionalidad de las bases reguladoras de unas subvenciones que tenían por finalidad la ejecución de obras de reparación o restitución de

infraestructuras, equipamientos e instalaciones y servicios de titularidad municipal y de las mancomunidades, consecuencia de catástrofes naturales, así como redes viarias de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales. Entre los beneficiarios de las ayudas se encontraban las diputaciones. Para el Tribunal era indudable que la provincia se encontraba en una situación que legitimaba su consideración como beneficiaria, pues “el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial” constituye el núcleo de la actividad de la provincia en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios. El reconocimiento de las diputaciones como beneficiarias de unas ayudas en unas bases estatales no infringiría las competencias autonómicas en cuanto define quiénes pueden ser los beneficiarios de las ayudas, aspecto que el Tribunal Constitucional ha considerado incluido en la esfera de la competencia estatal, por tratarse de la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional.

Cabría, por tanto, sostener la necesidad de que parte de los fondos del Plan de Medidas ante el Reto Demográfico tuviese como beneficiarias a las diputaciones provinciales, pues “el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial” constituye el núcleo de la actividad de la provincia.

B) El reconocimiento de las diputaciones como gestoras de los fondos.

En algunos de los ámbitos competenciales incluidos en el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico, el Estado no dispondría en principio de competencia alguna [supuesto a) del FJ 8 (con la matización de la STC 178/2011) de la STC 13/1992]; este sería el caso, por ejemplo, de la competencia estatal en materia de asistencia social. En tales supuestos quedaría dentro de la competencia autonómica lo atinente a la gestión de las ayudas, esto es, la tramitación, la resolución y el pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos. La “ventanilla” para solicitar y gestionar los fondos sería por exigencia constitucional una “ventanilla” autonómica.

En algunos otros ámbitos incluidos en el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico, el Estado ostentaría bien un título competencial horizontal de intervención que se superpone a la competencia de las comunidades autónomas sobre una materia, aun si esta se califica de exclusiva [v. gr., la competencia del Estado sobre la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) o la competencia sobre las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE)], o bien tiene competencia sobre las bases de un sector o materia. En tales supuestos corresponderían a las comunidades autónomas las competencias de

desarrollo normativo y de ejecución [supuesto b) del FJ 8 de la STC 13/1992]. En este segundo caso, la “ventanilla” para solicitar y gestionar los fondos sería por exigencia constitucional también, en principio, una “ventanilla” autonómica²².

En cualquiera de estos dos supuestos las competencias de gestión de los fondos corresponden a las comunidades autónomas.

Sin embargo, cabría plantearse la necesidad de que bien el legislador autonómico, como nivel territorial con competencia en la materia sectorial, bien el legislador estatal, como nivel territorial con la capacidad de condicionar, mediante su competencia en materia de régimen local, al legislador autonómico²³, estableciesen mediante norma legal que fuesen las diputaciones provinciales las que gestionasen los fondos. Ello supondría que correspondería a las diputaciones lo atinente a la tramitación, la resolución y el pago de las subvenciones. En este caso, aunque el Estado, o eventualmente la comunidad autónoma, haya podido establecer los aspectos centrales del régimen subvencional —objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso—, correspondería a las diputaciones provinciales establecer la ventanilla a la que dirigir las solicitudes en la que realizar la tramitación de las ayudas.

Son, así, las leyes del Estado y las de las comunidades autónomas las que deben asegurar que los entes locales tengan competencias en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente local.

22. Ciertamente la jurisprudencia constitucional ha previsto una excepción a la gestión autonómica en materia subvencional en el caso de cumplirse las condiciones del supuesto d) del FJ 8 de la STC 13/1992. El presupuesto para que se pueda aplicar es que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia, por lo que queda descartado por el Tribunal Constitucional que la excepción que supone el supuesto d) a la gestión descentralizada se pueda aplicar en el supuesto a) del FJ 8 de la STC 13/1992, en el que el Estado no ostenta competencias. Pero además es necesario que concurren una serie de circunstancias que han sido interpretadas de manera restrictiva por la jurisprudencia constitucional. Las circunstancias que justificarían acudir a la gestión centralizada serían, de acuerdo con la STC 13/1992, FJ 8 d), que la centralización de la gestión “resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector”. Sin embargo, para considerar que se dan tales circunstancias, la doctrina del Tribunal Constitucional ha establecido una serie de exigencias adicionales, pues la regla general ha de ser la de que las comunidades autónomas desarrollen y gestionen las ayudas.

23. Así, de acuerdo con la STC 41/2016: “El art. 149.1.18 CE ampara una regulación estatal básica sobre competencias locales que, en cuanto tal, está llamada a condicionar al legislador autonómico. A la hora de asignar o suprimir competencias locales al amparo de sus atribuciones estatutarias, la Comunidad Autónoma debe respetar las bases del régimen local [...].”

5. Bibliografía

- Collantes, F. y Pinilla, V. (2019). *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1990 hasta el presente*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Cuenca García, A. (2017). Participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas: simulación para la Comunidad Autónoma de Madrid. *Presupuesto y Gasto Público*, 89.
- Esparcia Pérez, J. (2021). La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España. En AA. VV. *Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación*. Valladolid: Asociación Española de Geografía.
- Martín Rodríguez, J. M. (2010). La participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas: la hora de la verdad. *QDL*, 24.
- Medina Guerrero, M. (2003). Los recursos financieros de las diputaciones provinciales y la relación con su régimen competencial. En F. Caamaño Domínguez (coord.). *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Pedraja Chaparro, F. y Cordero Ferrera, J. M. (2012). La participación municipal en los ingresos del Estado: diagnóstico y propuestas de reforma. En *Jornada sobre Haciendas Locales* (Zaragoza, 25 de septiembre de 2012).
- Rodríguez-Pose, A. y Griffiths, J. (2021). Developing intermediate cities. *Regional Science Policy and Practice*, 2021.
- Velasco Caballero, F., Martínez Sánchez, C. y Loras Gimeno, D. (2023). Incentivos económicos y medidas financieras. En Y. Gómez Sánchez (coord.). *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico

El reto demográfico es una noción compleja, poliédrica, que requiere dar respuesta a problemas de naturaleza muy diferente, entre los que cabe destacar: la caída de la natalidad y el envejecimiento; la progresiva despoblación de una gran parte del territorio y la concentración de población en determinadas zonas; las desigualdades territoriales existentes en el acceso a los servicios públicos y la necesaria garantía de unos estándares mínimos de calidad en su prestación.

En el marco que acaba de apuntarse, la Fundación Democracia y Gobierno Local, que, desde hace más de dos décadas, persigue el objetivo de impulsar iniciativas de estudio y divulgación en temas de interés para los Gobiernos locales, ha llevado a cabo, en particular en los últimos años, diferentes iniciativas orientadas a reflexionar y ofrecer alternativas para abordar el reto demográfico en sus diferentes dimensiones.

Está claro que el reto demográfico no puede ser abordado únicamente desde la perspectiva local, sino que se requiere una actuación conjunta de todos los niveles territoriales de gobierno. Pero también lo está que sin la decisiva intervención de los Gobiernos locales, tanto en la fase ascendente de elaboración de las políticas públicas como en la descendente de su ejecución, las medidas que se adopten difícilmente tendrán éxito.

Una de las iniciativas destacadas impulsadas por la Fundación ha sido la creación de un grupo de trabajo sobre reto demográfico integrado por un cualificado equipo de expertos, que destaca por su interdisciplinariedad, derivada de sus distintos campos de estudio, entre los que se incluye la ciencia política, el derecho administrativo, el derecho constitucional o el derecho financiero. La investigación desarrollada en el seno del grupo se ha planteado en torno a tres ejes. Primero: la necesidad de definir el reto demográfico. Segundo: el análisis del reto demográfico desde la perspectiva de la Unión Europea. Y tercero: la elaboración de propuestas para afrontar el reto demográfico en distintos ámbitos.

El fruto del trabajo del grupo es este libro que, estoy convencido, será una herramienta útil para afrontar los retos a los que deben hacer frente nuestros Gobiernos locales como consecuencia de los cambios en su situación demográfica.

ALFREDO GALÁN GALÁN

Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local.
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

