

A modo de toque de tentenublo: urge un régimen diferenciado para los pequeños municipios

MARCOS ALMEIDA CERREDA

*Profesor titular de Derecho Administrativo.
Universidade de Santiago de Compostela*

- 1. Introducción**
- 2. La relevancia de los pequeños municipios en el entramado territorial español**
- 3. La situación actual de los pequeños municipios**
 - 3.1. Diagnóstico estructural
 - 3.2. Posibles vías de mejora
- 4. Una regulación diferenciada para los pequeños municipios**
 - 4.1. La oportunidad de una regulación básica
 - 4.2. El alcance y los contenidos mínimos de la regulación básica del régimen de los pequeños municipios
 - 4.2.1. *Disposiciones relacionadas con la organización administrativa*
 - 4.2.2. *Disposiciones relacionadas con el funcionamiento de los órganos municipales*
 - 4.2.3. *Disposiciones relacionadas con la adecuación entre las competencias atribuidas a los pequeños municipios y su efectiva capacidad de gestión*
- 5. Perspectivas de aprobación de una regulación diferenciada para los pequeños municipios**
 - 5.1. La actividad del Estado
 - 5.1.1. *Antecedentes remotos*
 - 5.1.2. *Antecedentes próximos*
 - 5.2. La actividad de las comunidades autónomas
- 6. Epílogo**
- 7. Bibliografía**

Resumen

En este trabajo, se trata de defender la necesidad y la oportunidad de llevar a cabo, ya, las reformas legislativas oportunas, dirigidas a

Artículo recibido el 07/05/2025; aceptado el 22/05/2025.

configurar un auténtico estatuto para los pequeños ayuntamientos. Dicho texto constituye una herramienta indispensable para asegurar la viabilidad de tales entes, que, por su número, por su extensión en el territorio de nuestro país y por sus funciones sistémicas, son instrumentos esenciales para la ejecución de diversas políticas públicas de interés nacional, como la lucha contra la despoblación o la transición ecológica.

Palabras clave: *pequeños municipios; micromunicipios; estatuto; diferenciación.*

As a bellwether: An urgent need for a differentiated regime for small municipalities

Abstract

This article argues for the immediate necessity and timeliness of implementing the appropriate legislative reforms to establish a genuine statute for small municipalities. Such a text is an indispensable tool for ensuring the viability of these entities, which, given their number, their territorial reach across our country, and their systemic functions, are essential instruments for the execution of various public policies of national interest, such as the fight against depopulation or the ecological transition.

Keywords: *small municipalities; micro-municipalities; statute; differentiation.*

1

Introducción

Los pequeños municipios españoles, esencialmente situados en el mundo rural, se enfrentan a un destino incierto, azotados por la despoblación, asfixiados por la burocracia y atrapados en un ciclo de olvido.

Como Macondo, en *Cien años de soledad* de Gabriel GARCÍA MÁRQUEZ, resisten con tenacidad en su aislamiento y claman por las reformas normativas, fundamentalmente de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), que les permitan no solo sobrevivir, sino florecer, mediante la mejora de sus recursos económicos y de su capacidad de gestión, a través, sobre todo, de la simplificación de sus procedimientos de actuación.

En las siguientes líneas, se tratará de defender la necesidad y la oportunidad de llevar a cabo, ya, estas reformas legislativas, dirigidas a configurar un auténtico estatuto para los pequeños ayuntamientos y postpuestas innumerables veces. Dicho texto constituye una herramienta indispensable para asegurar la viabilidad de tales entes, que, como se explicará, por su número, por su extensión en el territorio de nuestro país y por sus funciones sistémicas, son instrumentos esenciales para la ejecución de diversas políticas públicas de interés nacional, como la lucha contra la despoblación o la transición ecológica.

No obstante, no cabe duda de que la implementación de esta solución se enfrenta a múltiples escollos, tanto políticos (fundamentalmente, la ausencia de una auténtica conciencia sobre la urgencia de esta actuación) como técnicos (definir umbrales o determinar contenidos, entre otros muchos). Sin embargo, estos retos no justifican la inacción. Así, en este trabajo, se exploran tanto las vías para la adopción de tal estatuto como los principales contenidos posibles del mismo, con el ánimo de promover que dicho texto se apruebe y se evite que miles de Macondos sean destruidos por los vientos de la complejidad regulatoria uniforme y la carestía financiera.

2

La relevancia de los pequeños municipios en el entramado territorial español

Los pequeños municipios, entendidos, a efectos meramente discursivos, como aquellos con menos de 5000 habitantes¹, tienen una gran importancia en la articulación del régimen administrativo español por tres razones: por su número, por su extensión sobre el territorio y por sus funciones sistémicas.

En primer lugar, en nuestro país, los pequeños ayuntamientos, 6089 entes, representan el 83,73 % del total de los municipios españoles, 8132 entidades. Así, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística, en 2024, había: 1406 ayuntamientos con menos de 101 habitantes; 2572 municipios con una población entre 101 y 500 personas; 1004 ayuntamientos con un número de vecinos comprendido entre los 501 y los 1000; 876 municipios con una cifra de habitantes encuadrada entre los 1001 y los 2000; y 951 ayun-

1. Técnicamente, este indicador objetivo, que es la población, ha de ser complementado con criterios económicos, para definir, en el ámbito jurídico, qué es un pequeño municipio. *Vid.* Almeida Cerrada (2023: 63).

tamientos con una población que va desde las 2001 a las 5000 almas². De estas cifras, se puede inferir también que, dentro del conjunto de los pequeños municipios, cuantitativamente, es muy relevante una subcategoría: la de los micromunicipios, aquellos ayuntamientos con menos de 1000 vecinos³. Estos, 3576, son un 43,97 % del total de municipios, y constituyen el 52,51 % de los pequeños ayuntamientos.

En segundo lugar, partiendo de los datos del Instituto Nacional de Estadística y del Instituto Geográfico Nacional, se puede concluir que, aproximadamente, este nutrido número de pequeños municipios ocupan en torno al 80/85 % del territorio nacional⁴.

En tercer lugar, dicha extensión geográfica los convierte, en cuanto gestores del medio rural, en actores estratégicos en, al menos, cinco conjuntos clave de políticas públicas, íntimamente entrelazados:

- a) La garantía del sistema alimentario. En este campo, su acción es decisiva para el sostenimiento y desarrollo de los sectores agrícola y ganadero, de modo que se asegure a la población un suministro constante, suficiente y de calidad de alimentos básicos.
- b) La sostenibilidad ambiental y la lucha contra el cambio climático. En este ámbito, su rol promoviendo prácticas agrícolas y ganaderas sostenibles y el desarrollo de energías renovables es fundamental.
- c) La tutela del patrimonio natural. En el territorio de estos ayuntamientos radican ecosistemas de gran valor. Por ello, su actividad de preservación y promoción de estos contribuye, de forma decisiva, a la conservación de la biodiversidad.
- d) La gestión del patrimonio cultural e identitario. En el espacio gestionado por los pequeños municipios se encuentra una parte significativa de nuestro patrimonio histórico, material e inmaterial; así, su actuación salvaguardando elementos físicos (yacimientos, construcciones, etc.) y espirituales (festividades, tradiciones, etc.) es irremplazable. Sin su acción mermaría, de modo significativo, la diversidad cultural de España.
- e) La mejora de la calidad de vida y el equilibrio demográfico. En un momento donde la vivienda es un bien escaso en las grandes urbes, donde los rendimientos del trabajo resultan insuficientes para el desarrollo de proyectos vitales de calidad en ellas y donde la soledad es un mal que acecha a todos los urbanitas, los pequeños

2. Vid.: <https://acortar.link/M5ZOom> (consultado en abril de 2025).

3. Al igual que en el caso de los pequeños municipios, esta regla debe ser integrada con variables económicas. Vid. Almeida Cerredá (2023: 64).

4. Los cálculos han sido realizados, en abril de 2025, empleando Crok 3.

ayuntamientos pueden ofrecer a sus nuevos residentes viviendas asequibles, nuevos modelos de trabajo más gratificantes y sistemas de relaciones comunitarias más estrechas.

En conclusión, cuantitativamente, los pequeños municipios dominan el mapa municipal español y gestionan vastos territorios, y, cualitativamente, son esenciales para preservar la pluralidad cultural, proteger el medio ambiente y fomentar modelos de vida sostenibles. Por ello, ha de ser prioritario estudiar cuáles son sus necesidades en orden a asegurar su correcta organización y su adecuado funcionamiento.

3

La situación actual de los pequeños municipios

3.1

Diagnóstico estructural

Vista la relevancia de los pequeños ayuntamientos en el conjunto del sistema administrativo español, en el cual están llamados a jugar un importante papel en múltiples políticas públicas de gran relevancia, procede determinar si los mismos se hallan en condiciones de desempeñar tal rol.

Para realizar esta evaluación se puede emplear el conocido análisis DAFO, una herramienta estratégica utilizada para valorar la situación interna y externa de una entidad. Este instrumento se basa en la identificación y estudio de los siguientes cuatro elementos: a) las debilidades, entendidas como factores endógenos que lastran el funcionamiento de la organización; b) las amenazas, consideradas como variables exógenas que representan riesgos o desafíos para el ente que se estudia; c) las fortalezas, concebidas como factores internos que constituyen ventajas competitivas; y d) las oportunidades, definidas como aquellas variables externas que ofrecen posibilidades de mejora.

Revisando los documentos oficiales⁵ y literatura científica⁶ sobre el tema, este análisis arroja los siguientes resultados.

5. Entre otros, *vid.*: *Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico* (<https://acortar.link/7kWekd>, consultado en abril de 2025); *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España* (<https://acortar.link/9i9wSw>, consultado en abril de 2025); *Noveno Informe sobre Cohesión Económica, Social y Territorial* (<https://acortar.link/nXZASL>, consultado en abril de 2025); *Evaluación del impacto de la PAC en el desarrollo territorial de las zonas rurales* (<https://acortar.link/8HpwTv>, consultado en abril de 2025); e *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local* (<https://acortar.link/greYS4>, consultado en abril de 2025).

6. Entre otros muchos, por ejemplo, *vid.*: Baraja-Rodríguez *et al.* (2021); Bello Paredes (2023); Betetos Agrelo (2024); Pinilla y Sáez (2021); Ramos y Fernández (2000); Valero Matas (2020) y Velasco Caballero (2020, 2022, 2024).

En primer lugar, se pueden identificar tres **debilidades** de los pequeños municipios:

- a) *Una limitada capacidad financiera.* Esta insuficiencia económica deriva de dos factores: por un lado, su reducida base contributiva, causada por la despoblación; y, por otro lado, su economía debilitada y poco diversificada. Así, la ausencia de los recursos necesarios les impide atender las demandas de su población de una forma apropiada y equivalente a la utilizada en ayuntamientos de mayor población.
- b) *Una escasa solvencia administrativa y técnica.* El origen de esta se halla en la falta de personal capacitado y de estructuras administrativas propias. Esta limitación les impide, por ejemplo, gestionar de un modo adecuado servicios o definir e implementar proyectos de inversión.
- c) *Un conjunto de infraestructuras deficientes* (carreteras, centros de salud, centros educativos, servicios de emergencia —policía, bomberos, etc.—). Este déficit limita el desarrollo económico de las respectivas colectividades locales e impacta, de modo negativo, en la calidad de vida de sus vecinos.

En segundo lugar, tres son, también, las principales **amenazas** que inquietan a los pequeños ayuntamientos:

- a) *Las dinámicas demográficas: el éxodo rural y el envejecimiento.* Así, por una parte, se está produciendo la migración continua de población joven hacia grandes áreas urbanas, impulsada por la falta de oportunidades laborales y de servicios, lo que empeora la situación económica y financiera en los pequeños municipios. Por otra parte, el aumento de la proporción de población mayor en los pequeños ayuntamientos amplía la demanda de servicios sanitarios y de atención a la dependencia, lo que supera la cabida de las infraestructuras y servicios disponibles en ellos.
- b) *La exclusión tecnológica rural.* La falta de acceso a internet de alta velocidad en áreas rurales limita la capacidad de los pequeños municipios para atraer empresas y trabajadores y para fomentar el emprendimiento, de modo que paulatinamente se incrementa la brecha demográfica y económica con las áreas urbanas.
- c) *La perenne uniformidad y la creciente complejidad de la normativa que deben aplicar las entidades locales, y la centralización, nacional o regional, de las políticas públicas.* Así, por un

lado, desde los albores de nuestro derecho administrativo⁷, con la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, de 14 de marzo de 1840, se impuso en España, por motivos ideológicos y políticos, la uniformización del régimen de todos los municipios⁸. Esta homogeneidad del régimen local español, en sus vertientes normativa y financiera, provoca, en la actualidad, la asfíxia de los ayuntamientos de dimensiones más reducidas. Estos carecen de los recursos humanos y técnicos imprescindibles para operar con tales reglas de funcionamiento, que han sido diseñadas para entidades de mayores dimensiones, las cuales, además, día a día, se complican en mayor medida, sobre todo en determinados sectores (medioambiente, contratación pública, etc.)⁹. Por otro lado, se puede constatar cómo, *de facto*, por la aplicación de criterios poblacionales estrictamente cuantitativos, se han priorizado las inversiones en áreas urbanas, de modo que, indirecta y proporcionalmente, se han reducido los fondos destinados a los pequeños municipios, menguando, en consecuencia, su capacidad para mantener servicios o financiar proyectos que impulsen su desarrollo.

En tercer lugar, es posible identificar las tres siguientes **fortalezas** de los pequeños ayuntamientos:

- a) *Ductilidad para la innovación*. La escala reducida de los pequeños municipios permite experimentar con sistemas de gestión innovadores, siguiendo, por ejemplo, el modelo francés¹⁰. Dichos mecanismos pueden facilitar el desarrollo de fórmulas de gestión de los recursos públicos más eficaces y eficientes, adaptando su empleo a las necesidades de cada concreto territorio.
- b) *Amplia disponibilidad de recursos naturales y culturales*. Por una parte, los pequeños ayuntamientos administran vastas extensiones de terreno, lo que les otorga el control de recursos naturales fundamentales, tanto para el desarrollo de la agricultura y la ganadería ecológicas (que contribuyen a la sobera-

7. Convencionalmente, se puede fijar el inicio de la historia de nuestro derecho administrativo el 18 de junio de 1837, día en el que se proclama la Constitución de la Monarquía Española. Vid. Almeida Cerredá (2021).

8. Vid., sobre este período: Medina Alcoz (2022).

9. Es fácil observar el constante aumento de la cantidad, detalle y sofisticación de las regulaciones que rigen la sociedad contemporánea. En particular, las respuestas a crisis económicas, sanitarias, bélicas, climáticas, etc., generan diversas regulaciones urgentes y, a menudo, fragmentadas, las cuales, además, con el transcurso del tiempo, dan lugar a una ingente acumulación de normas secundarias que añade capas de complejidad a la actividad administrativa.

10. Vid. Zoco Zabala (2010).

nía alimentaria) como para la realización de otras actividades ambiental y económicamente sostenibles, tales como el despliegue de instalaciones de producción de energías renovables, siendo así zonas interesantes para los inversores. Por otro lado, esa misma circunstancia determina que sean, además, los custodios últimos de valiosos ecosistemas, que permiten la protección de la biodiversidad, lo que unido a que también preservan un importante patrimonio cultural material e inmaterial, los convierte en lugares altamente atractivos para el turismo natural y cultural.

- c) *Cohesión social y sentido de comunidad.* La baja densidad poblacional y las relaciones cercanas en los pequeños municipios fomentan una fuerte cohesión social. Esta se concreta en el desarrollo de redes de apoyo comunitario que facilitan la colaboración en proyectos locales y la resiliencia frente a diversos tipos de crisis.

Por último, se pueden señalar tres conjuntos de **oportunidades** que, en la actualidad, se presentan ante los pequeños ayuntamientos:

- a) *El constante despliegue de fondos y políticas públicas para el desarrollo rural.* Los programas europeos y nacionales, como los fondos de la Política Agraria Común, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, o las Estrategias contra la Despoblación, ofrecen medios de financiación para la mejora de las infraestructuras, en especial tecnológicas, y para el desarrollo de proyectos económicos en pequeños municipios, ligados, en especial, al sector primario o terciario.
- b) *El aumento de la demanda del turismo de naturaleza cultural y el interés por estilos de vida sostenibles.* Ambos factores brindan a los pequeños ayuntamientos la oportunidad de atraer nuevos visitantes y/o residentes que contribuyan a avivar la actividad económica en ellos y a generar ingresos.
- c) *El despertar de la conciencia ambiental y la paulatina implementación de la transición hacia las energías renovables.* Ambas circunstancias abren a los pequeños municipios múltiples ocasiones para desarrollar proyectos económicos basados en la agricultura y ganadería ecológicas o en el aprovechamiento de fuentes de energía renovables (sol, viento, biomasa...) que generen empleo y rentas.

3.2 Posibles vías de mejora

Partiendo del análisis realizado en el epígrafe anterior, es posible diseñar estrategias que maximicen las fortalezas, aprovechen las oportunidades, mitiguen las debilidades y contrarresten las amenazas.

Un punto en común que, necesariamente, han de incluir dichas estrategias, es la modificación del marco normativo vigente.

Así, en primer lugar, urge una profunda reforma del sistema de financiación local. Los pequeños municipios tienen unos ingresos, vía impuestos o transferencias, insuficientes para mantener una estructura adecuada y unos servicios de calidad, equiparables a los de zonas urbanas. En este sentido, sería conveniente la implementación de un sistema de nivelación financiera intermunicipal, inspirado en modelos europeos, que redistribuya recursos según criterios de población, territorio y necesidades socioeconómicas¹¹. Este régimen debería integrarse bien en la legislación básica estatal, bien en la autonómica, reforzando las transferencias a los pequeños ayuntamientos¹².

En segundo lugar, los legisladores españoles han de adaptar nuestro ordenamiento jurídico-público a la situación organizativa y a las capacidades de los pequeños municipios, y de los micromunicipios, en aquellas cuestiones donde estos hayan de desplegar su actividad y, en especial, en lo relativo a sus reglas de funcionamiento interno. Se trata de una reivindicación histórica, anterior a la LBRL, y a la que ni esta, en su redacción original, ni sus sucesivas reformas, han dado una respuesta adecuada y suficiente, como se evidenciará a continuación¹³.

11. *Vid.* Velasco Caballero (2020).

12. *Vid.*, respondiendo a esta necesidad, el proyecto de ley sobre el Estatuto de los Municipios Rurales, n.º 200-00001/15, que se está tramitando en el Parlamento catalán (BOPC, 24 de octubre de 2024).

13. *Vid.* Jordana de Pozas (1948). En el mismo sentido se pronunciaba, en 1960, Sebastián Martín-Retortillo Baquer, quien daba por sentada la insoslayable necesidad de establecer un régimen municipal no uniforme. Este autor, en concreto, afirmaba: "Defender la necesidad de un tratamiento peculiar de los pequeños Municipios ha sido característica constante de la doctrina de todos los países. En esta misma línea hay que situar también, y de modo muy señalado, los nombres de no pocos autores españoles, en común intento de combatir el uniformismo tradicional de nuestra legislación municipal, intento al que responden igualmente buen número de proyectos de leyes municipales, especialmente los elaborados en los primeros años de este siglo" (Martín-Retortillo Baquer, 1960: 133-134).

4

Una regulación diferenciada para los pequeños municipios

4.1

La oportunidad de una regulación básica

En la actualidad, la LBRL se limita a regular un mínimo conjunto de especificidades del ordenamiento de los pequeños municipios, y remite al legislador autonómico el establecimiento de disciplinas especiales para los pequeños ayuntamientos (artículo 30 LBRL). La experiencia, acumulada durante los últimos cuarenta años, muestra que esta fórmula no produce resultados satisfactorios: al ser pocas las reglas privativas contenidas en la legislación básica, el desarrollo de esta ha sido casi inexistente¹⁴.

En consecuencia, no cabe duda de que sería deseable que el legislador básico, por una parte, diseñase un estatuto específico para los pequeños municipios (dentro del que se contuviesen previsiones especiales para los micromunicipios), abriendo a la diferenciación el más amplio conjunto de materias posible, y, por otra parte, modificase todas aquellas normativas sectoriales (contratación, medioambiente, etc.) con incidencia en el ámbito local, para reconocer las especificidades de la gestión en los pequeños municipios.

Ahora bien, teniendo en cuenta la actual distribución de las competencias para disciplinar el régimen local, fijada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la regulación del antedicho estatuto tendría que restringirse a precisar el mínimo e indispensable común denominador normativo homogéneo en todo el Estado; ya que, en este ámbito, ha de reconocerse no solo un amplio espacio de desarrollo a las comunidades autónomas, sino también un campo suficiente de concretización a los propios pequeños municipios (y micromunicipios). En este sentido, en la línea de lo apuntado por FRANCISCO VELASCO CABALLERO, tras el estudio del ordenamiento canadiense: en primer lugar, el Estado debería limitarse a fijar las reglas esenciales de varios regímenes estandarizados, prestando especial atención a determinar, en los diferentes ámbitos de su competencia, el marco en el que los reguladores de desarrollo podrían actuar; en segundo lugar, las comunidades autónomas tendrían que desplegar, de manera detallada, dichos regímenes, ordenando las posibilidades de elección de los diferentes tipos de pequeños ayuntamientos; y, en tercer lugar, correspondería a cada municipio

14. *Vid.* Almeida Cerredá (2023).

tanto optar, en general, por uno de tales sistemas, como adecuar el mismo a su realidad, de forma que, al final, cada ente tuviese un estatus propio, singularizado¹⁵.

4.2

El alcance y los contenidos mínimos de la regulación básica del régimen de los pequeños municipios

Como se ha adelantado, el diseño e implementación de un ordenamiento especial para los pequeños municipios no afecta, de modo exclusivo, a su régimen jurídico, en cuanto Administraciones públicas, sino también a la elección de sus órganos políticos y a la regulación del desarrollo de sus diferentes tareas. En consecuencia, para darle vida, no solo es necesaria una modificación de la normativa estatal básica de régimen local, en especial de la LBRL¹⁶, sino también de un importante conjunto de normas como la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG); la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC); la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP); el 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 (en adelante, TRLHL); la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP); etc.

Así, es posible identificar tres campos principales en los que el poder legislativo ha de actuar: el organizativo, el procedimental y el competencial¹⁷.

15. *Vid.* Velasco Caballero (2020: 27).

16. Por lo que respecta a la reforma de la LBRL, sería oportuno que, por razones de claridad y seguridad jurídica, en la misma, al igual que sucede con las grandes ciudades, las especialidades del régimen de los pequeños municipios y micromunicipios, al menos, se enunciasen en un único título.

17. Un examen más amplio se puede ver en Almeida Cerrada (2023). Otro conjunto de propuestas se puede encontrar en Domínguez Álvarez (2024).

4.2.1

Disposiciones relacionadas con la organización administrativa

❖ El reforzamiento del órgano monocrático

Para asegurar la adecuada marcha de los pequeños ayuntamientos, conviene dotarlos de un único órgano ejecutivo fuerte, el alcalde, sobre el cual recaiga la responsabilidad de la gestión ordinaria de todos los asuntos. Así, se asegura la agilización de su actividad y la existencia de un liderazgo efectivo en el diseño e implementación de todas las políticas públicas.

Naturalmente, esta concentración de funciones en un solo órgano requiere un plus de legitimidad democrática del mismo. Por ello, en los pequeños municipios, se debería poder proceder a la elección directa del alcalde. Hay que destacar que, en el derecho comparado, es posible encontrar experiencias muy positivas en esta línea¹⁸. Así las cosas, sería oportuna una modificación de la LOREG que permitiese que, en los ayuntamientos con menos de 5000 habitantes, se efectuase la elección directa del alcalde, cuando así se haya establecido en su reglamento orgánico¹⁹.

Reforzar la posición institucional del alcalde implica que a este se le deben atribuir diversas competencias que, en los municipios de régimen común, corresponden al pleno. En concreto, todas las facultades de tipo administrativo, dejando a este último solo las funciones de tipo netamente político.

Así, en los pequeños ayuntamientos, podrían ser competencia del alcalde, además de las previstas actualmente en el artículo 21 LBRL, las siguientes:

- a) la celebración de contratos y convenios;
- b) el otorgamiento de concesiones de toda clase;
- c) la aprobación de proyectos de obras y servicios;
- d) la concertación de operaciones de crédito;
- e) la adquisición de bienes y derechos;
- f) las enajenaciones patrimoniales y las permutas de bienes inmuebles;
- g) el ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la corporación;
- h) la declaración de lesividad de los actos del ayuntamiento dictados por él.

18. Vid. Díez Sastre (2019); Mahillo y Galán (2015).

19. Vid. Font y Galán (2015: 26).

Por otro lado, este reforzamiento funcional del alcalde requiere, además, el reconocerle un verdadero poder normativo propio²⁰. Así, en la LBRL, se debería recoger, de manera clara, que, en los pequeños ayuntamientos, la potestad reglamentaria se ejercerá a través de bandos de la alcaldía y ordenanzas del pleno. Así, el alcalde podría dictar bandos e instrucciones: los bandos serían auténticas disposiciones generales de carácter ordinamental; mientras que las instrucciones serían meras directrices de funcionamiento, a través de cuales se dirigirían las actividades de los órganos jerárquicamente dependientes, comprendiendo, por tanto, también, la categoría de las órdenes de servicio.

En consecuencia, por ejemplo, las bases reguladoras de las subvenciones, en los pequeños municipios, se deberían aprobar en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, a través de un bando general o mediante un bando específico para las distintas modalidades de ayudas.

Para la aprobación de estos bandos, de carácter reglamentario, en la LBRL, se tendrían que fijar un conjunto mínimo de reglas procedimentales.

Finalmente, en relación con el status del alcalde y de los concejales en los pequeños municipios, dada su reducida población y los intensos lazos de parentesco entre sus miembros, se debería reconsiderar el régimen de incompatibilidades y conflictos de interés al que están sometidos ellos y sus familiares²¹.

❖ La regulación de relaciones intermunicipales

En el campo de las relaciones interadministrativas, en el vigente ordenamiento local, existe una importante laguna. No se contemplan, de modo específico, las relaciones intermunicipales. Las cuales, verdaderamente, pueden ser un importante medio para que los pequeños municipios afronten, de forma conjunta o apoyándose en un ayuntamiento de mayores dimensiones, el desempeño de las funciones y la erogación de los servicios que les

20. *Vid.* Farré Tous (1997).

21. En este sentido, en el Dictamen elaborado por la Comisión Especial de Estudio sobre la normativa especial para pequeños municipios de las Cortes de Aragón, de 27 de marzo de 2025, se puede leer: "Convendría realizar cambios en el régimen de incompatibilidades que no impidan la contratación de servicios de cargos públicos en pequeños municipios bastando su abstención en los procesos de contratación. Podría aplicarse en casos de contratos menores y en pequeños municipios como se propuso en el anteproyecto de ley reguladora del Patrimonio, el Servicio Público y la Contratación Local de 2010 (Interpretando la normativa estatal de incompatibilidades (Ley 53/1984) y de los cargos electivos (LOREG)). En Navarra han utilizado un mecanismo similar incorporándolo a su ley de administración local (Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la administración local de Navarra. Artículo 225: 'En las entidades locales de Navarra cuya población sea inferior a 2.000 habitantes, en aquellos procedimientos de contratación en los que los únicos trámites exigibles sean la previa reserva de crédito, conforme a la legislación presupuestaria aplicable y la presentación de la correspondiente factura, la existencia de incompatibilidad en los cargos electivos locales determinará únicamente la concurrencia de una causa de abstención'). Debe garantizarse en todo momento la transparencia en la gestión de los recursos públicos".

encomiende la normativa. Por ello, convendría que, en la regulación básica de régimen local, se disciplinasen tanto las delegaciones intermunicipales de competencias como las encomiendas de gestión intermunicipales, estableciéndose, de ser necesario, alguna especialidad de estas respecto del régimen común contenido en la LRJSP²².

4.2.2

Disposiciones relacionadas con el funcionamiento de los órganos municipales

❖ La adaptación de las reglas procedimentales básicas a seguir en los pequeños municipios

Dada la escasa complejidad de la mayoría de los procedimientos que se siguen en los ayuntamientos de pequeñas dimensiones, parece lógico que estos, de conformidad con el principio de simplificación y celeridad procedimental, se tramiten de la forma más sencilla y ágil posible.

Por ello, sería oportuno que se introdujese una disposición adicional en la LPAC que estableciese lo siguiente:

- a) En los pequeños municipios, todos los procedimientos administrativos se tramitarán de forma simplificada, incluso aunque exijan la realización de trámites no previstos en el artículo 96, los cuales simplemente se añadirán a esta gestión simplificada de los expedientes.
- b) No obstante lo indicado, en cualquier momento del procedimiento que sea anterior a su resolución, el órgano competente podrá acordar, de forma excepcional, la tramitación ordinaria por imperiosas razones de interés público debidamente justificadas.

❖ La simplificación de las reglas procedimentales a seguir por los pequeños municipios en diversos sectores de su actividad

➤ La simplificación de los procedimientos de carácter económico

La reducida entidad de los recursos que, como máximo, manejan los micromunicipios —menos de 600 000 €— y los pequeños municipios —me-

22. *Vid.*, respondiendo a esta necesidad, el proyecto de ley sobre el Estatuto de los Municipios Rurales, n.º 200-00001/15, que se está tramitando en el Parlamento catalán (BOPC, 24 de octubre de 2024).

nos de 3 000 000 de €²³—, permitiría autorizar que ambos empleasen sendos modelos abreviados de presupuestos²⁴.

La simplificación de estos, por ejemplo, se podría referir a la clasificación por programas. Así, en el caso de los micromunicipios, la codificación solo debería tener un desarrollo de primer grado, señalando el área de gasto. A su vez, en el supuesto de los pequeños municipios, la categorización por programas debería tener una concreción de segundo grado, por lo que tendría que indicar las áreas y las políticas de gasto. Se trataría de retornar, aproximadamente, a lo que establecía el artículo 167.5 TRLHL desarrollado por el artículo 10: “Clasificaciones aplicables a las entidades locales de menos de 5.000 habitantes”, de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

Además de estas reglas, sería conveniente que, en la normativa de régimen local, se introdujesen regímenes simplificados para, por ejemplo: la aprobación de los presupuestos; la modificación de créditos; la rendición de cuentas; el suministro de información a Hacienda o la realización de auditorías.

➤ La flexibilización de las reglas en materia de contratos públicos

La normativa sobre contratación pública es uno de los sectores del ordenamiento jurídico técnicamente más complejos, aunque, al mismo tiempo, es uno de los más empleados por los operadores locales en su día a día, ya que los contratos, en la actualidad, constituyen mecanismos indispensables para implementar todo tipo de políticas públicas. En consecuencia, la adecuación (en el sentido de simplificación) de sus normas a la realidad de los pequeños municipios ha de ser una prioridad.

En esta línea, es evidente que la regulación de los contratos del sector público local, en España, es susceptible de numerosas mejoras. No obstante, en el presente trabajo, se pondrá el foco, exclusivamente, sobre tres que se consideran esenciales para la mejor, más rápida y más fácil gestión de los procedimientos contractuales por los pequeños ayuntamientos.

En primer lugar, en consonancia con lo que hacen las propias instituciones de la Unión Europea, *mutatis mutandis*, se deberían ampliar los umbrales dentro de los cuales es posible recurrir a los contratos menores²⁵. Si bien, como contrapeso, para evitar situaciones de mala administración, se debería incorporar al ordenamiento español el principio

23. Un examen más amplio se puede ver en Almeida Cerrada (2023: 62-64).

24. *Vid.* Ortega Jiménez (2022).

25. *Vid.* Almeida Cerrada (2022: 147).

de rotación de los adjudicatarios, vigente en los sistemas italiano y vaticano²⁶. Este mandato impone que los contratos menores se adjudiquen, por orden cronológico, a los licitadores que se inscriban en un registro creado con esta finalidad. Se trata de una medida mucho más efectiva, desde el punto de vista de la integridad pública, que la solicitud de tres presupuestos, que, por vía de instrucción, se quiere imponer en nuestro sistema. Esta práctica, por una parte, puede ser de difícil cumplimiento en los pequeños municipios, donde quizás no haya esos tres operadores, y, por otra parte, constituye un estímulo a la realización de actuaciones poco éticas, como la solicitud de ofertas de “favor”, para cumplimentar el expediente²⁷.

En esta misma senda, en segundo lugar, sería oportuno alzar los límites por debajo de los cuales es posible recurrir al procedimiento abierto simplificado, disciplinado en el artículo 159 LCSP. En efecto, se puede defender que dichas cifras se podrían duplicar, tanto para los contratos de obras como para los de suministros y servicios.

Finalmente, en tercer lugar, convendría aligerar las cargas burocráticas para los pequeños ayuntamientos en la gestión de los contratos públicos, eximiéndolos, por ejemplo, de la necesidad de contar con la figura de responsable del contrato, exigida por el artículo 62 LCSP, en atención a las reducidas dimensiones de los negocios celebrados por ellos.

4.2.3

Disposiciones relacionadas con la adecuación entre las competencias atribuidas a los pequeños municipios y su efectiva capacidad de gestión

❖ **En general**

En este sector, es posible concebir dos tipos de actuaciones: la efectiva exigencia de una justificación reforzada a la hora de otorgar atribuciones a los pequeños ayuntamientos y el fortalecimiento de la autonomía de estos, confiriéndoles la capacidad de aceptar o rechazar la encomienda de nuevas tareas públicas.

26. *Vid.* Betetos Agrelo (2022: 497).

27. Además, como se señala en el Dictamen elaborado por la Comisión Especial de Estudio sobre la normativa especial para pequeños municipios de las Cortes de Aragón, de 27 de marzo de 2025: “También deberían contar los pequeños municipios con un régimen flexible de gastos recurrentes de escasa cuantía que no impida la contratación con el mismo proveedor”.

Así, en primer lugar, para asegurar el respeto de este principio de adecuación de las funciones que se atribuyen a los pequeños municipios a su capacidad de gestión real (producto de sus concretos recursos humanos, materiales y financieros), es necesario que se cumpla la obligación de que cada norma que les confiera nuevas competencias explique, en su exposición de motivos o preámbulo, o en la memoria justificativa correspondiente, la ponderación efectuada de tal principio y el grado de realización del mismo que plantea, de conformidad con lo dispuesto en el nuevo artículo 25.6 LBRL²⁸.

Dicha decisión, previamente, ha de ser informada por los órganos de cooperación que se establezcan, donde se dará audiencia a los pequeños municipios²⁹.

En segundo lugar, es posible defender que la asunción de nuevas funciones por parte de los pequeños ayuntamientos ha de ser facultativa. Así, el principio de primacía de la voluntad municipal, referido al incremento de los ámbitos de actuación, debería inspirar el futuro estatuto de los pequeños municipios. En este sentido, en la LBRL, debería incorporarse un nuevo párrafo al apartado 6 del artículo 25, en el que se señalase que la efectividad de la atribución de nuevas competencias a los pequeños ayuntamientos requerirá su aceptación por cada uno de los entes interesados, y, que, en defecto de esta, la comunidad autónoma tendrá que determinar la Administración que, en cada caso, habrá de asumir la tarea de que se trate.

Para cerrar este epígrafe, se debe hacer patente que ambos mecanismos adolecen del mismo defecto. Se trata de medidas con un bajo poder coercitivo: nulo frente al legislador estatal, y bajo frente a los legisladores autonómicos, los cuales solo tendrán que asumir el riesgo eventual de que sus normas sean declaradas inconstitucionales, en muchos casos transitando por la infructuosa vía del conflicto en defensa de la autonomía local³⁰. No obstante, quizás, la activación de estas previsiones podría servir, al menos, para suscitar el debate sobre el principio de diferenciación en sede parlamentaria, y para contribuir así, poco a poco, a la superación de la cultura de la uniformidad jurídica.

❖ La dispensa de la prestación de servicios obligatorios

En este punto, parece necesario recuperar, en la legislación básica, la posibilidad de que los pequeños ayuntamientos puedan solicitar de la co-

28. *Vid.* Romero Alcántara (2024).

29. *Vid.* Medina Alcoz (2009).

30. *Vid.* Pomed Sánchez (2017).

munidad autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan, según lo dispuesto en el artículo 26.1 LBRL. Y ello aunque no sea previsible un uso significativo de este mecanismo³¹. Esta opción, que se contemplaba en la redacción original de la LBRL, fue suprimida *a radice* por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Ahora bien, dicha operación debería efectuarse teniendo en cuenta el principio de diferenciación, de modo que se contemplen dos regímenes diversos: uno para los micromunicipios y otro para los pequeños municipios.

En el caso de los primeros, se debería establecer una presunción *iuris et de iure* de dificultad de gestión de los servicios obligatorios. Por ello, siempre que estos demandasen a la comunidad autónoma donde se hallen enclavados la exención de la obligación de prestar uno o varios de los servicios mínimos, esta se la debería conceder, sin más trámite que individualizar la entidad que habría de hacerse cargo de dichos servicios, previa audiencia de esta.

Por el contrario, en el supuesto de los pequeños municipios, estos tendrían que solicitar a la comunidad autónoma correspondiente la dispensa, temporal o indefinida, de la obligación de prestar todos o alguno de los servicios mínimos, justificando, en cada caso, tanto la excesiva carga que para ellos supondría la implantación y/o prestación de cada servicio, como la imposibilidad de establecer y/o erogar el mismo recurriendo a fórmulas colaborativas o de gestión conjunta. Además, dicha petición debería acompañarse de una propuesta de reasignación de las obligaciones de prestación del servicio público de que se tratase. Este proyecto, con carácter previo, tendría que haber sido comunicado y negociado, de buena fe, con la entidad que se identificase como posible prestadora sustituta del servicio o servicios mínimos objeto de la instancia de exoneración.

La comunidad autónoma competente, una vez recibidas la petición de dispensa y la documentación anexa, las tendría que examinar, y previa audiencia de todas las entidades locales afectadas, proceder bien a rechazar el otorgamiento de la exención o bien a concederla, por el tiempo que estimase oportuno, y a fijar la entidad que durante el mismo debería responsabilizarse del servicio o servicios de que se tratase.

31. *Vid.* Almeida Cerredá (2013: 85).

❖ La ampliación de los sistemas de gestión conjunta de los servicios públicos municipales

Para facilitar la erogación de servicios públicos en los pequeños municipios, sería conveniente que se incluyesen en la legislación básica nuevas (aunque no novedosas, en cuanto que ya se disciplinaron o se hallan reguladas a nivel autonómico) fórmulas de prestación conjunta, ágiles y poco burocráticas³².

Así, sería oportuno que la normativa básica de régimen local conceptualizase y fijase un mínimo régimen legal común respecto de figuras como la gestión compartida convencional y las agrupaciones o comunidades de ayuntamientos.

Por una parte, la gestión compartida por vía convencional podría ser descrita, en la LBRL, como la unión, sin personalidad jurídica, de pequeños municipios, colindantes o no, que tiene como objeto la realización de funciones administrativas o la prestación de determinados servicios en común. Su disciplina debería establecer que esta se articulará mediante un convenio marco suscrito por los antedichos ayuntamientos, y, eventualmente, por la diputación provincial respectiva y/o por la comunidad autónoma, y que tal convenio marco se desarrollará por convenios específicos, para cada una de las funciones o de los servicios que se incluyesen en él. En este último punto, se podría fijar, además, alguna especialidad de estos convenios respecto de la regulación general contenida en la LRJSP, como podría ser la duración indefinida de los mismos.

Por otro lado, las agrupaciones de municipios podrían definirse como un ente institucional integrado, voluntaria u obligatoriamente, por varios ayuntamientos, los cuales conservan su propia personalidad jurídica, para el desarrollo conjunto de concretas funciones, actividades o servicios. La regulación de esta figura debería inspirarse, extrayendo las reglas esenciales, en las comunidades de municipios que se encuentran reguladas en los artículos 123 y siguientes del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña³³.

32. Esta exigencia no ha sido cubierta por el artículo 28 LBRL, introducido por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, ya que este se limita a "permitir" que, en determinados municipios de menos de 20 000 habitantes, se implanten por la comunidad autónoma sistemas de gestión colaborativa para el cumplimiento de sus funciones con la conformidad previa del municipio concernido y el informe de las entidades locales afectadas, previsión esta última poco acorde con el espíritu del principio de autonomía local. *Cfr.* Almeida Cerredá (2024: 22).

33. *Vid.* Galán Galán (2002).

5

Perspectivas de aprobación de una regulación diferenciada para los pequeños municipios

5.1

La actividad del Estado

5.1.1

Antecedentes remotos

Como se ha señalado, durante el siglo XIX imperó en nuestro régimen local un rígido uniformismo. A principios del siglo XX se puede observar un primer tímido intento de romper con él en los proyectos de Maura; ahora bien, esta limitada iniciativa solo fructificará con la aprobación del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, en 1924. Este texto declara en su preámbulo que el reconocimiento de la variedad de tipos de convivencia comunal fluye a través de su articulado, y, en consecuencia, introduce algunos elementos de diferenciación en el régimen de los municipios en función de sus dimensiones poblacionales. De este modo, sucede en el ámbito competencial, al establecer los servicios mínimos obligatorios para los ayuntamientos, y en el campo del funcionamiento, al regular su forma de gobierno. Estos elementos se trasladarán a la legislación posterior. Así, por ejemplo, se pueden observar también en la Ley de Régimen Local de 1950, que, además, fija distintos tipos de organización municipal en función del número de habitantes de cada ayuntamiento. Siguiendo esta senda, se llega a finales del siglo XX, con la aprobación de la LBRL, en la cual se contienen estos y algunos otros ejemplos aislados de diferenciación del régimen de los pequeños y medianos municipios³⁴.

Por ello, siguen plenamente vigentes las palabras escritas por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, en 1960: “Pienso, sin embargo, y lo pienso con pena, [...] que, a pesar de las atenuaciones arbitradas en los últimos años, el uniformismo sigue siendo su característica más destacada. No puede negarse que se han habilitado una serie de fórmulas intentando corregir el sistema; pienso, no obstante, que tales fórmulas carecen todavía de relevancia y significa-

34. En particular, se pueden citar como elementos de diferenciación, según la población: la necesidad o no de la existencia de junta de gobierno local (artículo 20); la determinación de los servicios obligatorios (artículo 26); la asignación de diversas competencias a las diputaciones provinciales (artículo 36); la fijación de la periodicidad de los plenos (artículo 46); la determinación del número de firmas necesario para las iniciativas populares (artículo 70 bis) o la individuación del modo de dar publicidad a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (artículo 70 ter).

do bastantes como para admitir superado por nuestro derecho el régimen uniformista y, consiguientemente, reconocida la realidad específica que el pequeño Municipio presenta”³⁵.

5.1.2 Antecedentes próximos

Bien entrado el siglo XXI, en el año 2020, en el Plan Anual Normativo para ese ejercicio, se contemplaba la aprobación de una ley de modificación de la LBRL, para la recuperación de la autonomía local, cuya finalidad era triple: a) el restablecimiento de la autonomía local para el diseño de políticas públicas; b) la reforma de cuestiones puntuales relativas al procedimiento de elaboración de normas locales y al ejercicio de la función representativa de los cargos electos para ajustarlas a las exigencias de la realidad contemporánea; y c) la aprobación de un estatuto básico de pequeños ayuntamientos para conseguir fijar la población al territorio, mantener la calidad democrática del municipio, cumpliendo así con la cláusula del Estado democrático, 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, entroncando con la cláusula de Estado social³⁶.

En esta línea, en noviembre de 2020, el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados presentó la proposición no de ley, número 161/001692, sobre el Estatuto Básico del Pequeño Municipio. De acuerdo con esta, el Congreso de los Diputados debía instar al Gobierno a iniciar los trámites para la elaboración de un Estatuto Básico del Pequeño Municipio que contuviese medidas dirigidas a mejorar el funcionamiento administrativo, los procedimientos de contratación y la prestación de servicios por parte de los pequeños ayuntamientos³⁷.

Esta proposición fue retirada en diciembre de 2020 y sustituida por dos nuevas proposiciones no de ley del Grupo Parlamentario Socialista: la número 161/001839, sobre la elaboración del Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población, para su discusión en la Comisión de Política Territorial, y la número 161/001840, sobre el Estatuto Básico del Municipio, para su debate en la Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico.

35. *Cfr.* Martín-Retortillo Baquer (1960: 135).

36. *Vid.* <https://acortar.link/ZOL7VL>, consultado en abril de 2025.

37. *Vid.* <https://acortar.link/omDdQe>, consultado en abril de 2025.

Paralelamente, la Comisión de Entidades Locales del Senado, en su sesión celebrada el día 18 de febrero de 2021, aprobó, con modificaciones, la propuesta de moción número 661/000705, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, en noviembre de 2020³⁸. De acuerdo con esta moción:

“La Comisión de Entidades Locales del Senado insta al Gobierno a culminar los procesos de elaboración de un anteproyecto de Ley que regule el Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población de manera que, a través de esta regulación:

1. Se facilite la fijación de población en los municipios de menor población, más afectados por el reto demográfico, en el territorio estatal.
2. Se afiance la calidad democrática de los municipios de menor población y se favorezca un funcionamiento acorde a sus circunstancias.
3. Se mejore la prestación de servicios públicos en estos municipios, de modo que se garanticen su calidad y las condiciones de vida de la ciudadanía en su conjunto, con independencia del territorio en el que residan.
4. Se articulen los mecanismos legales oportunos para que estos municipios, preservando su autonomía local, cuenten con las herramientas jurídicas y de gestión necesarias y adaptadas a su situación para poder prestar dichos servicios.
5. Que en el plazo máximo de seis meses se apruebe el documento final de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico³⁹.

Posteriormente, la Comisión de Política Territorial del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 16 de diciembre de 2021, aprobó la antedicha proposición no de ley número 161/001839, sobre la elaboración del Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población, en los siguientes términos:

“El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Elaborar y aprobar un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población que contribuya a fijar la población en las áreas menos densamente pobladas y garantice la calidad en la prestación de los servicios públicos.
2. Que contenga medidas dirigidas a mejorar la organización y el funcionamiento administrativo, procedimientos de contratación y prestación de servicios por parte de los municipios de menos de 5.000 habitantes.
3. Realizar dicha tramitación en colaboración con la FEMP y resto de actores implicados, buscando el mayor consenso posible para conse-

38. El texto consensuado fue apoyado por los grupos parlamentarios: Socialista, Popular, Ciudadanos, Izquierda Confederal (Adelante Andalucía, Más per Mallorca, Más Madrid, Compromís, Geroa Bai y Catalunya en Comú Podem) y Mixto.

39. Vid. <https://acortar.link/2li4oG>, consultado en abril de 2025.

guir un texto adecuado a las necesidades de los municipios de menor población.

4. Culminar el proyecto de ley de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local que garantice reforzar el marco competencial de las entidades locales ampliando la autonomía local constitucionalmente garantizada, establecer un régimen especial de organización y funcionamiento para los municipios de menor población o en riesgo de despoblación y facilitar la colaboración entre las Administraciones públicas territoriales y la aplicación del principio de gobernanza compartida reforzando los órganos de cooperación⁴⁰.

Pocos meses después, en el Plan Anual Normativo para 2022, se fijó como objetivo la aprobación de la 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. Esta norma estaba llamada a llevar a cabo una importante modificación de la legislación local con la finalidad de alcanzar cuatro objetivos: a) adaptar los servicios públicos locales a las nuevas tecnologías, promoviendo su digitalización; b) fomentar en la legislación básica mecanismos de participación ciudadana, sin perjuicio de lo dispuesto en las legislaciones autonómicas; c) introducir en la LBRL un nuevo título referido al “Régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación”, en el cual, por una parte, tendrían que establecerse las adaptaciones necesarias en la organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, de acuerdo con el principio de diferenciación, y, por otra parte, habrían de incluirse medidas específicas de apoyo y colaboración con los mismos por el resto de las Administraciones territoriales, así como las medidas de adaptación del régimen de función pública a adoptar en dichos ayuntamientos; y d) contribuir a frenar la despoblación en el marco de los municipios rurales y de menor población, mediante la elaboración de un informe anual que tendrían que aprobar las Administraciones públicas competentes y del que deberían informar al Senado⁴¹.

Un año después, se aprobó 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 mecenazgo⁴². En esta norma:

40. Vid. <https://acortar.link/ivyhkh>, consultado en abril de 2025. Por su parte, la proposición no de ley número 161/001840 caducó. Vid. <https://acortar.link/9HHPq7>, consultado en abril de 2025.

41. Vid. <https://acortar.link/LupJMS>, consultado en abril de 2025.

42. Vid. Santiago y Betetos (2024).

- En primer lugar, se incluye expresamente el principio de diferenciación. En concreto, en el apartado IV de su preámbulo, se señala: “Asimismo, la reforma pretende incorporar como criterio de atribución competencial el principio de diferenciación, de acuerdo con la capacidad de gestión de las entidades correspondientes. Igualmente se hace preciso en virtud del citado principio de diferenciación, y de las previsiones del artículo 9.2 de nuestra Constitución, establecer un régimen especial para la gestión colaborativa de los servicios en municipios determinados de menor población, lo que facilitará la fijación de la población en estos y una mejor prestación de sus servicios públicos”. A su vez, en el apartado VIII del citado preámbulo, se afirma: “Por lo que se refiere al cumplimiento del objetivo de apoyar a las ciudades pequeñas en su prestación de servicios públicos, la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece, de una parte, la inclusión del 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 a los efectos de promover las adaptaciones o medidas que procedan en tal sentido”.
- En segundo lugar, como concreción de las anteriores declaraciones, se adiciona un nuevo apartado 6 al artículo 25, con la siguiente redacción: “Con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, de acuerdo con el principio de diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente”.
- En tercer lugar, también como desarrollo de lo anticipado en la exposición de motivos, se dota de contenido al artículo 28, con el siguiente tenor literal: “Podrán establecerse, en municipios determinados de menos de 20.000 habitantes, sistemas de gestión colaborativa dirigidos a garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y, en particular, para una prestación de calidad, financieramente sostenible, de los servicios públicos mínimos obligatorios, mediante medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento; de garantía de la prestación de dichos servicios mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas; de sostenimiento del personal en común con otro u otros municipios; y, en general, de fomento del desarrollo

económico y social de los municipios. La aplicación efectiva a un municipio de la gestión colaborativa requerirá decisión en tal sentido de la Comunidad Autónoma respectiva, adoptada conforme a su legislación de régimen local propia, y en todo caso, con la conformidad previa del municipio afectado y el informe de las entidades locales afectadas⁴³.

Es evidente que esta cicatera regulación no constituye el tantas veces anunciado estatuto específico para los pequeños ayuntamientos, ni supone una adecuada implementación del principio de diferenciación. Ahora bien, es cierto que esta no era, en realidad, la pretensión del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre. Como explica su preámbulo, su limitado objetivo era el siguiente:

“Por lo que se refiere al libro tercero, cabe resaltar que el hito número 147 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia [integrado en el Componente 11 ‘Modernización de las Administraciones Públicas’ que persigue ‘la reforma y modernización de la administración pública, con el fin de adaptarla a los retos de la sociedad contemporánea’], titulado ‘Entrada en vigor de la reforma de la Ley 7/1985 [...]’, establece como objetivos [...] ii) apoyar a las ciudades pequeñas en su prestación de servicios públicos.

De este modo, mediante la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, incluida en este real decreto-ley, se da cumplimiento a los compromisos reflejados en ese hito y asumidos frente a la Unión Europea, en lo relativo a dicha disposición legal⁴⁴.

Así las cosas, el 9 de abril de 2024, la Comisión de Política Territorial del Congreso de los Diputados, con el respaldo de la mayoría de los grupos parlamentarios⁴⁵, aprobó, con modificaciones, la Proposición no de Ley, número 161/000361, para la aprobación de un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, en los siguientes términos: “El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que en 2024 cumpla con los compromisos adquiridos para el desarrollo normativo de un estatuto para los municipios menores o en riesgo de despoblación y lo traiga al Congreso de los Diputados para su debate y aprobación⁴⁶”.

Antes de finalizar ese año 2024, la Comisión de Entidades Locales del Senado, en su sesión del día 14 de noviembre, aprobó la moción del Grupo

43. Vid. Font i Llovet (2024).

44. Vid. Burgar Arquimbau (2024).

45. El resultado de la votación fue el siguiente. Votos emitidos: 34; a favor: 32; abstenciones: 2.

46. Vid. <https://acortar.link/g1PrM>, consultado en abril de 2025.

Parlamentario Popular en el Senado, número 661/000688, con el siguiente texto: “La Comisión de Entidades Locales del Senado insta al Gobierno a remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley de reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en el que se adicione un nuevo Título que regule el Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población para establecer un régimen jurídico propio y singular que permitan a estos municipios actuar de forma más eficaz y eficiente, dotándoles de suficientes recursos humanos, económicos y materiales con el objetivo de fijar la población en el territorio, establecer mecanismos que garanticen el funcionamiento democrático de sus instituciones y facilitar la prestación de servicios públicos esenciales de calidad para su población”. En este caso, la moción fue aprobada gracias exclusivamente a la mayoría absoluta del Partido Popular en el Senado⁴⁷.

De todo lo expuesto se pueden sacar dos conclusiones. Por una parte, que, pese al impulso parlamentario, la aprobación de una regulación específica, en aplicación del principio de diferenciación, para los pequeños ayuntamientos, no se encuentra, actualmente, dentro de las prioridades normativas del Gobierno. Y, por otra parte, que, con el transcurso del tiempo, se ha ido debilitando y perdiendo el consenso parlamentario sobre los tiempos y el procedimiento para aprobar tal disciplina.

5.2

La actividad de las comunidades autónomas

El artículo 30 LBRL, expresamente, permite que las leyes sobre régimen local de las comunidades autónomas, en el marco de lo previsto en la LBRL, puedan establecer regímenes especiales para pequeños municipios.

No obstante tal autorización, esta posibilidad tan solo ha sido ejercitada por un reducido número de comunidades autónomas. En concreto, han establecido un régimen para pequeños municipios: Murcia (artículo 51 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de régimen local), Castilla y León (artículo 77

47. El Grupo Parlamentario Socialista presentó la siguiente enmienda de sustitución a la citada moción 661/000688:

“La Comisión de Entidades Locales del Senado insta al Gobierno a:

1. Realizar un análisis de los distintos problemas y oportunidades en materia de régimen local y pequeños municipios que incluya medidas para abordarlos oportunamente.
2. Iniciar los contactos necesarios con las entidades locales, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, y con los diferentes consejos de gobierno de las Comunidades Autónomas, a fin de consensuar una reforma normativa que implante con el mayor consenso posible las medidas resultado del análisis”.

de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local) y Navarra (artículo 33 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local, si bien este régimen fue derogado por la Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la Administración Local de Navarra). Mientras que, para micromunicipios, han dictado disposiciones especiales: Aragón (artículo 58 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local), para municipios de menos de 1000 habitantes; Comunidad Valenciana (artículo 45 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local), para municipios de menos de 500 habitantes, y Madrid (artículo 42 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local), para municipios de menos de 1000 habitantes.

El análisis de estos datos y del contenido de las normas citadas permite concluir, por un lado, que menos de la mitad de las comunidades autónomas han creado disciplinas específicas para micromunicipios o pequeños municipios, y, por otro lado, que dichas regulaciones establecen escasas peculiaridades en la ordenación de estos⁴⁸.

Ahora bien, de esta inactividad pasada no se puede inferir sin más una pasividad futura por parte de las comunidades autónomas. De hecho, en la actualidad, en diversas autonomías se está trabajando en esta cuestión. En este sentido, cabe destacar las iniciativas catalana y aragonesa.

En primer lugar, en Cataluña se está tramitando un proyecto de ley sobre el Estatuto de los Municipios Rurales. Este texto, entre otras finalidades, pretende establecer un régimen específico para los ayuntamientos de carácter no urbano que permita lograr el equilibrio territorial y la igualdad de sus habitantes, así como implantar un sistema de financiación propio que asegure la adecuada prestación de los servicios en condiciones de igualdad respecto al resto de municipios catalanes.

Este proyecto, no obstante, no configura un auténtico estatuto para los pequeños ayuntamientos, pues, de entre las materias identificadas como esenciales en su contenido, únicamente se recogen, por una parte, disposiciones relativas a las relaciones interadministrativas —en las que se regulan la delegación de competencias y los encargos de gestión, autorizándose expresamente que puedan realizarse a favor de otros municipios— y, por otra, alguna previsión en materia de simplificación administrativa, como la elaboración de planes de protección civil mediante modelos abreviados⁴⁹.

Ahora bien, lo que sí podría resultar de la aprobación de este proyecto es una mejora de la financiación de estos entes, pues se prevé la creación

48. *Vid.* Almeida Cerrada (2023).

49. *Vid.* <https://acortar.link/g11PrM>, consultado en abril de 2025.

de un fondo específico de municipios rurales y un fondo de inversión para ayuntamientos rurales.

En segundo lugar, en Aragón, el Pleno de las Cortes acordó constituir una Comisión Especial de Estudio sobre la “Creación del estatuto jurídico del pequeño y mediano municipio de Aragón”. Fruto de las labores de esta Comisión, resultó el Acuerdo del Pleno de las Cortes, de 27 de marzo de 2025, por el que se aprueba el Dictamen elaborado por la Comisión Especial de Estudio sobre la normativa especial para pequeños ayuntamientos. En este dictamen se aboga por elaborar una ley autonómica de pequeños municipios sin esperar a una ley estatal o una modificación de la normativa básica. Entre los posibles contenidos que se apunta que debería abarcar dicha regulación hay muchos de los que aquí se han defendido como indispensables para constituir un auténtico estatuto de los pequeños ayuntamientos, como, por ejemplo, medidas de simplificación organizativa⁵⁰ o de simplificación de los procedimientos de carácter económico⁵¹. No obstante, conviene destacar que no todas las medidas que se proponen —por ejemplo, en el ámbito de la simplificación de la contratación pública— pueden ser objeto de regulación directa por parte del legislador autonómico, de modo que su implementación requeriría, en algunos casos, una negociación con el Estado para la adaptación o adecuación de la normativa básica en la materia.

6 Epílogo

A modo de conclusión, se puede afirmar, como hacía Antonio MAURA Y MONTANER en 1916: “[...] Para mí no hay duda, [...] no tendremos redención ni haremos cosa útil mientras rija una misma Ley para Madrid y para el último pueblo del más escondido rincón”⁵².

50. En particular, entre otras medidas, se sostiene: “La organización podría simplificarse restringiéndose a alcalde, teniente de alcalde y pleno. La comisión especial de cuentas podría ser un órgano facultativo y no obligatorio como ahora (Art. 20.1.e LBRL)”.

51. Así, se señala:

“Sería conveniente la simplificación de la contabilidad. Se debe valorar la implantación de un único sistema de contabilidad local en todos los municipios. [...] Hay ya una base jurídica para la contabilidad simplificada (Orden EHA Orden HAP/1782/2013 Instrucciones del modelo simplificado de contabilidad local). Deben facilitarse las modificaciones de crédito.

Convenría replantear el procedimiento de gestión de las pequeñas subvenciones que reciben los pequeños municipios al existir una descompensación entre la carga de su tramitación y la ayuda recibida [...] En el ámbito presupuestario se deberían utilizar modelos abreviados de presupuestos (no exigiendo, por ejemplo, el presupuesto por programas”.

52. *Cfr.* Gallego y Burín (1955: 51).

Así, visto el análisis de la situación de los pequeños municipios, es perentorio que los mismos dispongan de una financiación adecuada y de un estatuto jurídico diferenciado propio. Es más, teniendo en cuenta su número, extensión y relevancia sistémica, como señalaba Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, en 1960: “[...] incluso habrá que comenzar a pensar si no deberá ser este tipo de Municipios el que determine los criterios generales, y sean los otros, los no pequeños Municipios, los que realmente constituyan la excepción”⁵³.

Ahora bien, a la luz de las iniciativas parlamentarias estatales y autonómicas comentadas, no cabe el optimismo a corto plazo⁵⁴. Pasará no poco tiempo antes de que esta necesidad de diferenciación del régimen jurídico de los pequeños municipios se cubra. Solo cabe, pues, esperar y confiar, como ya hacía Luis JORDANA DE POZAS, en 1948: “Veinticinco años llevo defendiéndola en la Cátedra, en la Prensa y en la Administración, y confío en que no ha de tardar mucho en ser incorporada a nuestro Derecho”⁵⁵.

7

Bibliografía

- Almeida Cerredá, M. (2013). La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local. En J. J. Díez Sánchez (coord.), *La planta del gobierno local* (pp. 61-122). Madrid: Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo y Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Almeida Cerredá, M. (2021). Historia de la Ciencia del Derecho Administrativo en España. En J. M. Rodríguez de Santiago, G. Doménech Pascual y L. Arroyo Jiménez (dirs.), *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. 1 (pp. 329-376). Madrid: Marcial Pons.
- Almeida Cerredá, M. (2022). Passation des marchés et des concessions de l'administration de l'Union européenne. En J. B. Auby y J. Dutheil de la Rochère (dirs.), *Traité de droit administratif européen* (pp. 141-166). Bruxelles: Bruylant.
- Almeida Cerredá, M. (2023). Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 59-81.

53. Cfr. Martín-Retortillo Baquer (1960: 137).

54. Hay que destacar, en particular, que el Plan Normativo para 2025 no prevé ninguna iniciativa en esta materia. Cfr. <https://acortar.link/uaKtaU>, consultado en abril de 2025.

55. Cfr. Jordana de Pozas (1948: 72-73).

- Almeida Cerreda, M. (2024). El reto de articular el principio de diferenciación en el nivel municipal. *Ius Publicum*, 1.
- Baraja-Rodríguez, E., Herrero Luque, D. y Martínez-Arnáiz, M. (2021). Política Agraria Común y despoblación en los territorios de la España interior (Castilla y León). *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 33, 151-182.
- Bello Paredes, S. A. (2023). La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 125-147.
- Betetos Agrelo, N. (2022). El uso de la contratación pública para promover el desarrollo territorial equilibrado. En C. Navarro Gómez, A. R. Ruiz Pulpón, F. Velasco Cballero y J. Castillo Abella (coords.). *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local* (pp. 493-506). Madrid: Instituto de Derecho Local.
- Betetos Agrelo, N. (2024). Las comunidades energéticas locales como instrumento de política económica, demográfica y social. En A. Galán Galán e I. Zamora Santa Brígida (dirs.). *Comunidades energéticas locales* (pp. 305-326). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Burgar Arquimbau, J. M. (2024). Breve análisis del impacto real del Real Decreto-ley 6/2023 en la Administración local. *Acento Local* [blog], 07/02/2024.
- Díez Sastre, S. (2019). Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: evolución y retos. *Documentación Administrativa*, 6, 114-128.
- Domínguez Álvarez, J. L. (2024). *Repensando el régimen local desde el prisma del reto demográfico y territorial: simplificación administrativa para una mejor gestión municipal*. Observatorio de la Despoblación, Diputación de Guadalajara.
- Farré Tous, S. (1997). Los Bandos del Alcalde. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 273, 101-125.
- Font i Llovet, T. (2024). La gestión colaborativa en el Gobierno local. Un nuevo régimen especial. *Acento Local* [blog], 30/10/2024.
- Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (2015). Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización. *Anuario del Gobierno Local*, 2014, 11-42.
- Galán Galán, A. (2002). La creación de la figura de la "Comunidad de Municipios" por la Ley Catalana 21/2002, de 5 de julio, de séptima modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen local de Cataluña. *Revista General de Derecho Administrativo*, 1.

- Gallego y Burín, A. (1955). *Municipios Grandes, Medianos y Pequeños*. Madrid: Gráficas Ugina.
- Jordana de Pozas, L. (1948). Las tendencias actuales del régimen local en Europa. *Revista de Estudios Políticos*, 39-42, 15-82.
- Mahillo García, P. y Galán Galán, A. (2015). La reforma del régimen electoral local: el alcalde, entre la elección directa y la designación automática. En M. Arenilla (coord.). *La elección directa del alcalde* (pp. 187-209). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Martín-Retortillo Baquer, S. (1960). Problemas de los municipios rurales. *Revista de Estudios Agrosociales*, 33, 129-156.
- Medina Alcoz, L. (2009). *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*. Madrid: INAP.
- Medina Alcoz, L. (2022). *Historia del Derecho Administrativo español*. Madrid: Marcial Pons.
- Ortega Jiménez, M. P. (2022). Pequeños municipios: la necesaria simplificación de las actuaciones en materia contable y de gestión presupuestaria. *Revista de Estudios Locales "Cunial"*, 255, 120-140.
- 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.
- Pomed Sánchez, L. (2017). El conflicto en defensa de la autonomía local: mayoría de edad en soledad. Balance escéptico de dieciocho años de existencia del conflicto en defensa de la autonomía local. *Anuario del Gobierno Local*, 2017, 291-318.
- Ramos, A. y Fernández Zambón, G. (2000). Innovación y cambio rural: El turismo en el desarrollo local sostenible. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 69.
- Romero Alcántara, F. (2024). Una visión crítica sobre los efectos del Libro Tercero del Real Decreto-ley 6/2023 en el ámbito de las entidades locales. *Revista digital CEMCI*, 62, 1-23.
- Santiago Iglesias, D. y Betetos Agrelo, N. (2024). 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. En D. Santiago Iglesias (dir.). *Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico* (pp. 73-94). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

- Valero Matas, J. A. (dir.). (2020). *Patrimonio cultural, sostenibilidad y desarrollo humano en lo rural*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Velasco Caballero, F. (2020). Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local. *Anuario de Derecho Municipal*, 13, 21-53.
- Velasco Caballero, F. (2022). 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, 6-31.
- Velasco Caballero, F. (2024). Insuficiencia financiera y desequilibrios presupuestarios municipales. *Istituzioni del Federalismo*, 3, 533-567.
- Zoco Zabala, C. (2010). Evaluación y delimitación de las competencias locales en Francia: Problemas y ventajas de su aplicación en España. *Revista Vasca de Administración Pública*, 86, 165-190.