

## **EL ESTATUTO BÁSICO DE LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN. LOS AYUNTAMIENTOS PEQUEÑOS DEL S.XXI.**

Augusto JARAMILLO FERNÁNDEZ

*Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Huélago (Granada)*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del curso de Actualización del régimen jurídico de las entidades locales andaluzas para niveles intermedios*

### **SUMARIO:**

1. Introducción.
2. La necesidad de un Estatuto Básico para los Municipios de Menor Población.
3. Particularidades del Régimen Jurídico de los Municipios de Menor Población.
4. Particularidades del Régimen Jurídico de los Municipios de Menor Población.
5. El alcance del Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población y su relación con la garantía institucional de la Autonomía Local.
6. Conclusiones
7. Bibliografía

### **1. INTRODUCCIÓN.**

Hace 10.000 años la humanidad inició su vida en comunidad, la aparición de la agricultura supuso el paso de la vida nómada de recolección directa de alimentos al sedentarismo, aparecen los primeros asentamientos neolíticos que posteriormente al aumentar la producción y el comercio crecieron en población y se transformaron en ciudades. Estos núcleos de población necesitaban organizarse tanto física como políticamente, pues no eran sólo un ámbito físico sino también el conjunto de sus ciudadanos. Aristóteles afirmaba que la ciudad es buena cuando los ciudadanos participan de su gobierno. La “Lex Iulia Municipalis” promulgada por Julio Cesar en al

año 45 a.C. reguló la organización municipal, eran los vecinos congregados en asambleas los que designaban a sus representantes.

En España, el municipio históricamente ha tenido una gran importancia. Los Fueros constituían la fuente más importante del Derecho altomedieval español. Estos recogían las costumbres de cada localidad, además de los privilegios otorgados por los reyes a las mismas, así como el conjunto de disposiciones que preservaban la nobleza, el clero y el vasallaje de una zona. Era un pacto solemne entre los pobladores y el rey, y también —por extensión— eran las leyes que regían determinada comarca o localidad. En estas leyes se detallan las libertades, como la elección de alcalde, tributos, y muchas prerrogativas que hicieron que en España el Feudalismo fuera menos intenso que en el resto de Europa.

La Constitución de 1812 es el punto de partida del moderno municipio español que en su artículo 309 establecía que para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el pro curador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

El municipio es la institución básica de la organización territorial y primera instancia de participación política. La Constitución de 1978 en su artículo 137 establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. El artículo 140 dispone que la Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de Concejo Abierto, garantizándose su suficiencia financiera en el artículo 142.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y después el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establecieron en nuestro ordenamiento jurídico las bases constitucionales de la organización municipal. Sucesivas modificaciones se fueron incorporando a la normativa, siendo la más importante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

El principio de la autonomía local es la clave de bóveda para la defensa de las competencias de las Administraciones Locales, que no se traducen en un elenco de competencias recogidas en la en la Constitución, como sucede con las Comunidades Autónomas en el artículo 148. El Tribunal Constitucional ha afirmado que “no existe una reserva competencial en favor de las entidades locales” (STC 214/1989).

La autonomía local ha sido protegida por el Tribunal Constitucional en primer lugar a partir concepto de “garantía institucional” que no aseguraba un contenido competencial determinado, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de sí misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (STC 32/1981). En su jurisprudencia más reciente, el Tribunal Constitucional ha venido a defender la autonomía local con la formulación del principio de “garantía constitucional”, en virtud del cual se debe asegurar a los Municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses. (STC 107/2017).

El artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) define la autonomía local como el derecho y la capacidad de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, reformado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en su artículo 92 recoge que el Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con

sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad, señalando una serie de materias sobre las que los municipios tiene competencias propias en los términos que determinen las leyes.

## **2. LA NECESIDAD DE UN ESTATUTO BÁSICO PARA LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN.**

Los municipios, en particular los más pequeños, han afrontado dificultades en los últimos tiempos, relacionadas con la dispersión territorial y la estructura geográfica, demográfica y social de España, pero también con su organización y funcionamiento. Los municipios pequeños carecen de los medios suficientes para garantizar la prestación de los servicios públicos que tienen encomendados debido a la falta de recursos humanos, financieros y de conectividad.

Nuestra planta municipal es muy diversa hay 8.131 municipios, pero con amplias diferencias de configuración y población. Contamos con 5.007 municipios con menos de 1.000 habitantes y un total de 6.827 de menos de 5.000 habitantes, un 83,69 % de los municipios. Esta dispersión de la planta municipal ha hecho que se haya planteado desde hace tiempo la necesidad de reformarla, sobre todo desde la crisis económica de 2008. A este respecto cabe señalar que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, introdujo medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios.

El Estatuto Básico propone potenciar los municipios más pequeños, convirtiéndolos en uno de los ejes de las políticas frente al Reto Demográfico. El espíritu con el que nace este Estatuto refleja un cambio en los planteamientos anteriores, ya no se trata de suprimir los municipios más pequeños sino de revitalizarlos. Retos como el demográfico, el cambio climático, la digitalización de las administraciones públicas y su administración electrónica, o unos servicios de calidad para poblaciones y colectivos de especial necesidad, tienen que ser abordados en colaboración con los pequeños municipios, donde se cristalizan las soluciones para la población. Para ello

estos deben tener unas normas de procedimiento administrativo, contratación pública o normas ajustadas al tamaño de sus necesidades.

Las entidades locales, en particular los municipios, son las entidades públicas más cercanas a la ciudadanía y las que dan respuesta a las necesidades más próximas en el entorno en el que viven sus habitantes, la puerta de entrada a nuestro Estado del bienestar y, además, son espacios para la convivencia en los que debe preservarse la calidad democrática.

España se enfrenta desde hace varios años a un serio desafío de despoblación de grandes áreas de su territorio, a lo que se une un progresivo envejecimiento demográfico; baste decir que los municipios de menos de 5.000 habitantes suponen el 84% del total pero, en ellos, residen alrededor de 6 millones de personas, el 12,90 % del total de población.

El Consejo de Ministros del 29 de marzo de 2019 aprobó las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, cuyo objetivo general es sentar las bases de un proyecto de país que garantice la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de ciudadanía en todo el territorio a través de la coordinación y cooperación de todas las Administraciones Públicas, el aprovechamiento sostenible de los recursos endógenos y la colaboración público-privada.

Para conseguir este objetivo, las directrices de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico marcan una serie de objetivos transversales entre los cuales se deben destacar los siguientes:

“(2) Asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio.

(4) Avanzar en la simplificación normativa y administrativa para los pequeños municipios, con el fin de facilitar la gestión de los Ayuntamientos”.

La aprobación del Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población es una medida encuadrada en el eje 10 del “Plan de Medidas frente al Reto Demográfico”.

El conjunto de medidas del “Plan de Medidas frente al Reto Demográfico” persiguen evitar la despoblación, razón por la cual el propio Plan establece una medida específica para la evaluación del impacto demográfico en los proyectos normativos y los planes de acción de la Administración General del Estado, para comprobar el efecto y las implicaciones potenciales de las políticas en el conjunto del territorio y, en especial, en sus áreas rurales, que cuente con asesoramiento científico en evaluación de políticas públicas en materia de reto demográfico.

El citado Plan comprende 130 medidas agrupadas en 10 ejes de actuación. Dada su diversidad, el estudio de las mismas afecta a la práctica totalidad de los Departamentos ministeriales.

Por todo ello, en la anterior legislatura, se instó al Gobierno a elaborar y aprobar un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población que contribuyera a fijar la población en las áreas menos densamente pobladas y garantice la prestación de los servicios públicos, que contuviera medidas dirigidas a mejorar la organización y el funcionamiento administrativo, los procedimientos de contratación y prestación de servicios por parte de los municipios de menos de 5.000 habitantes. Dicha tramitación debería realizarse en colaboración con la FEMP y resto de actores implicados, buscando el mayor consenso posible para conseguir un texto adecuado a las necesidades de los municipios de menor población.

Según la que fuera Ministra de Política Territorial, Isabel Rodríguez, el Estatuto Básico de los Municipios de menor población se integraría en la reforma de la Ley reguladora de Bases del Régimen Local para reforzar el funcionamiento democrático y la modernización de los Gobiernos Locales, con medidas dirigidas a fomentar la digitalización de los servicios públicos locales, mejorar la participación ciudadana y establecer una regulación básica para los municipios de menor población o en riesgo de despoblamiento. Además, junto a Ley de Bases del Régimen Local se transformaría también la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, reformas conectadas entre sí, para dar cumplimiento a compromisos con la Unión Europea, profundizar en la modernización de las Administraciones Públicas y mejorar la cogobernanza y la

digitalización. Asimismo, la Reforma de la Ley de Bases contemplaría el reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales para implementar mecanismos digitales para la accesibilidad de los ciudadanos a los servicios públicos locales e impulsar la participación ciudadana en los asuntos públicos, también la posibilidad del voto telemático de los concejales e incluir los criterios del Tribunal Constitucional sobre los concejales no adscritos.

El Ministerio de Política Territorial y Función Pública ha señalado que trabaja en el análisis y estudio del régimen jurídico local en cuanto a su repercusión en la organización y funcionamiento de los pequeños municipios, así como en fórmulas de colaboración con otras Administraciones Públicas que hagan posible una prestación de servicios públicos de calidad en los municipios de menor población. Todas las medidas que puedan incluirse en el Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población, relativas a simplificar la organización de los pequeños municipios, a agilizar su funcionamiento, facilitar la actuación administrativa y propiciar una prestación de servicios públicos de calidad y en condiciones de igualdad, repercutirán favorablemente en la fijación de la población al municipio y, en consecuencia, en evitar la despoblación de los mismos.

Esta nueva legislatura se ha estrenado con la aprobación 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, que en virtud del hito número 147 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, modifica la Ley de Bases del Régimen Local para dar cumplimiento a los compromisos reflejados en ese hito asumidos frente a la Unión Europea. Según el hito 147 la entrada en vigor de la reforma de la Ley 7/1985, de Regímenes Administrativos Locales tendrá como objetivos i) acelerar y ampliar el despliegue de los servicios públicos locales, también a través de medios digitales como las aplicaciones, ii) apoyar a las ciudades pequeñas en su

prestación de servicios públicos. La reforma irá acompañada de una evaluación de impacto, que incluirá aspectos de sostenibilidad presupuestaria<sup>1</sup>.

Como principales modificaciones relativas al régimen de las Entidades locales destacan las siguientes: la reducción del número de habitantes necesario para la creación de nuevos municipios, la reforma de la gestión del Padrón municipal de habitantes, la introducción del principio de diferenciación en la atribución de competencias a los municipios, el establecimiento de medidas de apoyo y colaboración con los municipios de menor población, o la incorporación de medidas para fomentar la participación ciudadana y facilitar la accesibilidad a los servicios públicos.

La mayoría de estas medidas han sido rescatadas del borrador del anteproyecto de ley de municipios pequeños y en riesgo de despoblación que ha decaído como consecuencia del fin de la pasada legislatura. Desconocemos si se va a continuar con la tramitación de esta ley de municipios pequeños o si en línea con la técnica legislativa elegida en el Real Decreto-Ley 6/2023, se va a ir reformando el régimen jurídico de los municipios pequeños a través de modificaciones legislativas puntuales.

En todo caso, como señala Antoni Bayona Rocamora<sup>2</sup> (2) conviene tener muy presentes las implicaciones y el gran calado que estas medidas pueden tener desde diferentes perspectivas.

En primer lugar, afecta a una institución básica como es el municipio, garantizado por la Constitución y previsto como primera instancia de participación política.

En segundo lugar, la trascendencia del municipio, más allá de su condición de Administración Pública, como ámbito de convivencia e identidad colectiva construido y asentado en el tiempo.

---

<sup>1</sup> Consejo de la Unión Europea. Decisión de ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España. 2021/0156 (NLE).

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0322&from=EN>

<sup>2</sup> Bayona Rocamora, Antoni. 2012

[https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1329/11\\_Bayona\\_p221\\_247.pdf?sequence=1](https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1329/11_Bayona_p221_247.pdf?sequence=1)



En tercer lugar, la precipitación del proceso de reforma puede significar que esta se realice sin estudios y análisis mínimamente rigurosos y fiables del impacto económico que se puede producir. Es necesario un análisis detallado de los costes/beneficios donde se tenga en cuenta los efectos sobre la calidad de los servicios, la cercanía al ciudadano, la cohesión social y el principio de participación política que subyace bajo la institución municipal.

### **3. PARTICULARIDADES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN.**

El Régimen Jurídico de las Administraciones Locales prevé ciertas especificidades para los municipios menores de 5.000 habitantes. A continuación, señalaremos las más importantes:

#### **Organización Municipal:**

El art. 29 de la LBRL regula el Concejo Abierto, régimen especial de alguno de los municipios más pequeños.

El art. 20 de la LBRL dispone que los municipios de menos de 5.000 habitantes tienen una organización mínima: el Alcalde, el Teniente de Alcalde y el Pleno, el cual estará integrado por tres concejales en los Ayuntamientos de menos de 100 residentes, cinco en los de entre 101 a 250 residentes, siete en los de entre 251 a 1.000 residentes, nueve en los de entre 1.001 y 2.000 residentes, once en los de entre 2.001 a 5.000 residentes (art. 179 de la LOREG) y según dispone el art. 46 de la LBRL se celebrará una sesión obligatoria como mínimo cada tres meses.

#### **Atribución de competencias:**

El art. 25 de la LBRL enumera una serie de materias que el Municipio ejercerá en todo caso como propias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas sin hacer diferenciación alguna en atención a la población, en

consecuencia, también los pequeños municipios las ostentan, sin perjuicio de lo que pueda establecer la ley sectorial que las regule.

El nuevo apartado 6 en del artículo 25, reformado por el Real Decreto-Ley 6/2023, introduce el principio de diferenciación en la atribución de competencias a los municipios. Según este principio, para la atribución de competencias, se deberá ponderar la capacidad específica de gestión de la entidad local y dejar constancia en el instrumento en el que se formalice la atribución de competencias, bien en su parte expositiva o en la memoria justificativa del mismo.

#### **Servicios obligatorios mínimos:**

El art. 26 de la LBRL dispone que los municipios de menos de 5.000 habitantes sólo están obligados a prestar los servicios obligatorios mínimos, que son exigibles en todos ellos con independencia de su población: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado. Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos

servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios. 3. La asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.

Asimismo, las Diputaciones Provinciales deberán asegurar la prestación integral y adecuada de estos servicios (art. 31 LBRL). Además, las Diputaciones Provinciales son competentes para la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios con menor capacidad económica y de gestión (art. 36 LBRL).

### **Establecimiento de medidas de apoyo y colaboración con los municipios de menor población.**

Asimismo, el Real Decreto-Ley 6/2023, introduce un nuevo artículo 28 en la Ley de Bases del Régimen Local que permite que los municipios de menos de 20.000 habitantes puedan 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.

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 sostenimiento 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 entidades locales afectadas y una decisión favorable en este sentido de la comunidad autónoma respectiva, ajustada a su legislación de régimen local propia.

## **Incorporación de medidas para fomentar la participación ciudadana y facilitar la accesibilidad a los servicios públicos.**

El nuevo artículo 70 *quater* de la Ley de Bases de Régimen Local, introducido por el Real Decreto-ley 6/2023, fomenta el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación. Para ello se impone a las entidades locales la elaboración de planes para la implementación de mecanismos digitales que faciliten la accesibilidad a los servicios públicos, por parte de los vecinos y empresas. También se les obliga a crear y mantener un portal de internet, que opere como plataforma tecnológica de comunicación entre los vecinos y la Administración local, promoviendo, de este modo, una progresiva digitalización de los servicios públicos.

No obstante, se flexibilizan estas exigencias en relación con los municipios de menos de 20.000 habitantes, para los que la normativa autonómica podrá establecer adaptaciones y plazos de implementación diferenciados.

### **Contratación Pública:**

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público establece ciertas especificidades para los municipios de menos de 5.000 habitantes, así el Pleno podrá autorizar la redacción y licitación de proyectos independientes relativos a cada una de las partes de una obra cuyo periodo de ejecución exceda al de un presupuesto anual, si pueden ser utilizadas separadamente o ser sustancialmente definidas (D.A. segunda, 3 y D.A. tercera, 7). Además, la DA 2, 6 dispone que las competencias podrán ser ejercidas por las centrales de contratación o por las Diputaciones Provinciales. Por su parte, la DA 3, 4 estatuye que la aprobación del gasto podrá ser sustituida por una certificación de existencia de crédito que se expedirá por el Secretario-Interventor o, en su caso, por el Interventor de la Corporación.

### **Empleo público:**

En relación con las funciones de secretaria e intervención, el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios

de la Administración Local con habilitación de carácter nacional contempla en su artículo 9 las agrupaciones para el mantenimiento en común del puesto de Secretaría en los municipios con recursos insuficientes. Por su parte, el art. 10 recoge la posibilidad de exención por la Comunidad Autónoma, previo informe de la Diputación, Cabildo o Consejo Insular, a los municipios con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000 euros, de crear o mantener el puesto de Secretaría, en el supuesto de que no fuese posible efectuar una agrupación con otras Entidades Locales para mantener dicho puesto. El art. 36.1.b) dispone que corresponde a la Diputación garantizar la prestación de los servicios de secretaría e intervención en los municipios de menos de 1.000 habitantes.

El personal eventual está prohibido en los municipios con menos de 2.000 habitantes y excepcionalmente podrá contarse con un puesto en los de población comprendida entre 2.000 y 5.000 habitantes, siempre que no existan miembros de la Corporación con dedicación exclusiva (art. 104 bis LBRL).

#### **Régimen simplificado de contabilidad:**

Los municipios cuyo presupuesto no exceda de 300.000 euros, así como aquellos cuyo presupuesto supere este importe, pero no exceda de 3.000.000 de euros y cuya población no supere 5.000 habitantes tienen un tratamiento contable simplificado que debe establecer el Ministerio de Hacienda (art. 203 TRLRHL). En la actualidad, la Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción del modelo simplificado de contabilidad local.

#### **La prestación personal y de transporte:**

Los artículos 128 a 138 del TRLRHL establecen que solo los municipios menores de 5.000 habitantes pueden imponer la prestación personal y de transporte para la realización de obras de la competencia municipal. No obstante, este tipo de prestaciones han caído en desuso.

### **Seguridad ciudadana y seguridad vial:**

La Ley 6/2023 de Policías Locales de Andalucía establece que en los municipios con población superior a 5.000 habitantes existirá un cuerpo de la Policía Local. Los municipios de menos de cinco mil habitantes podrán crear un cuerpo de Policía Local con autorización de la Consejería competente en materia de policías locales. El artículo 17 recoge la posibilidad de que cuando dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía, no dispongan separadamente de recursos suficientes para prestar los servicios de policía local, podrán asociarse para la prestación de estos servicios.

### **Urbanismo:**

En Andalucía, la Ley de Impulso y Sostenibilidad del Territorio de Andalucía recoge en su artículo 65 que salvo que el instrumento de ordenación territorial disponga lo contrario, en los municipios que tengan una población inferior a 10.000 habitantes, siempre que no sean litorales o formen parte de la aglomeración urbana de un centro regional, el Plan General de Ordenación Municipal y el Plan de Ordenación Urbana podrán ser sustituidos por un Plan Básico de Ordenación Municipal

Como bien señala la Catedrática de Derecho Administrativo Eloísa Carbonell Porras<sup>3</sup> (3), de estas particularidades del régimen jurídico de los municipios pequeños pueden extraerse dos conclusiones:

- La primera, que la organización básica y necesaria para los municipios de menos de 5.000 habitantes es mínima, lo que permite un amplio margen de regulación al legislador autonómico y al propio municipio. Se produce así una de las mayores paradojas de nuestro Derecho Local, pues la potestad de autoorganización es considerablemente más amplia en los

<sup>3</sup> Carbonell Porras, E. (2021). <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10922>

municipios pequeños que en los municipios con población superior a los 5.000 habitantes.

- La segunda, es que no puede sostenerse, como es habitual en nuestra doctrina, que nuestro régimen local sea homogéneo y no contempla las realidades diversas de nuestros municipios. Otra cuestión es que no se haya prestado la atención que merecían los municipios más pequeños.

#### **4. EL ALCANCE DEL ESTATUTO BÁSICO DE LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN Y SU RELACIÓN CON LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.**

Se desconoce todavía cual va a ser el alcance y el contenido de la reforma, hasta la fecha, no se dispone de suficiente información para saber cuáles pueden ser las novedades en el régimen jurídico de los municipios más pequeños y menos aún que tengan una naturaleza básica y no supongan una intromisión en las competencias de las Comunidades Autónomas para regular los regímenes municipales especiales.

El Real Decreto-Ley 6/2023 nos indica cuales van a ser las líneas fundamentales de esta reforma: el principio de diferenciación en la atribución de competencias a los municipios en función de la capacidad de gestión específica de los mismos; el establecimiento de sistemas de gestión colaborativa para lograr una prestación de calidad y financieramente sostenible de los servicios, en especial de los servicios mínimos obligatorios y fomentar el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación.

Es necesario adecuar el proceso de producción normativa a los principios de buena regulación consignados en el artículo 129.2 de la Ley 39/2015, es decir, a los principios de necesidad y eficacia, en virtud de los cuales la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

Una insuficiente motivación de las necesidades reales de los municipios de menor población, así como una justificación estereotipada de la realidad expuesta puede hacer que la pretendida reforma sea percibida como una simple exigencia de eliminación de límites y controles administrativos, lo que puede lastrar el resultado final del proceso.

Debemos coincidir con el profesor Rebollo Puig en que el problema no es el reconocimiento legal de un municipio pequeño, que sale muy barato, sino que existen vecinos. Las personas que residen en dicho municipio, por pocas que sean y por complicado que resulte acceder a dicho pueblo, tienen derecho a la prestación de unos servicios básicos y generales. El coste de esta prestación será más elevado que el mismo servicio en una gran ciudad, pero habrá que mantenerlo mientras exista población. La desaparición de la Entidad Local no soluciona el problema, ni esta realidad cambia porque se modifiquen las normas que rigen en estos pequeños municipios. Nada se gana negando a esos pequeños pueblos hasta su existencia.

La fusión voluntaria de municipios prevista en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha fracasado, en gran parte, por la oposición de los vecinos, conscientes de que dicha fusión va a redundar en una peor prestación de servicios, en particular en los municipios que se fusionan con otro de mayor tamaño y que no quieren perder su propio ayuntamiento.

La realidad física y humana de nuestro país hace que se deba aceptar la existencia de estos municipios con poca población, aunque esto, como opina el profesor Rebollo, haga saltar por los aires una determinada concepción de la autonomía local que ha terminado por imponerse, una concepción exagerada que cuestiona la naturaleza administrativa de los Municipios para asimilar su organización al parlamentarismo o al presidencialismo, que persigue equiparar las normas aprobadas por los Plenos a las leyes, que pretende atribuirles la mayoría de las competencias y suprimir al máximo la tutela de las Administraciones superiores. Y citando al profesor Rebollo “cuando se opta por todo ello y esa especie de omnipotencia municipal, entonces bajar a la realidad de nuestros numerosos y diminutos municipios provoca un shock en el que, entre



espasmos, se condena a esos enanos al exterminio como aguafiestas de la orgía municipalista. Pero en todo ello, además del error de base de una autonomía local desorbitada y desbocada, subyace un planteamiento desenfocado: se parte de lo que es la autonomía municipal y, en consecuencia, de lo que debe ser y hacer un municipio. Pero es una forma de razonar un poco rara. Por lo menos aceptemos que hay otra forma de plantear la cuestión: se puede partir de que los pueblos, auténtica unidad social de convivencia básica, han de tener una Administración que es la municipal; y, partiendo de esos pueblos reales, de sus necesidades y de sus posibilidades de autoadministración, se configura a su medida a los municipios y a su autonomía. Porque imagino, parafraseando la afirmación evangélica, que no se hicieron los municipios para la autonomía sino la autonomía para los municipios. Y aún antes cabría decir que no se hicieron los pueblos para los municipios sino los municipios para los pueblos, y todo ello para las personas. Se ha sacralizado al municipio y a su autonomía, y después se sacrifica en el holocausto ante su altar a los pueblos incapaces de soportar el papel estelar que se ha decidido que representen. Pero quizá habría que pensar al revés. Es como si hiciéramos un traje grande y fastuoso para todos, critiquemos la existencia de personas menuditas y rústicas a las que les quede mal y los condenemos a la desnudez o a compartirlo con otras hasta conseguir que rellenen esa indumentaria. Lo que hay que hacer es distintos trajes y ayudar a todos – a los que son municipios y, aunque pequeños, merecen seguir siéndolo- a llevarlos con dignidad”<sup>4</sup>. (4)

Estamos conformes con el profesor Rebollo en cuanto que la concepción maximalista de la autonomía que defienden los propagandistas de la teoría de la garantía constitucional de la autonomía local concebida como un mandato de optimización al modo del iusfilósofo alemán Robert Alexy (por todos los seguidores de esta teoría, Jorge Fernández-Miranda cuyo trabajo recogemos en la bibliografía y se puede obtener en internet ) no solo vulnera el principio democrático en su vertiente del pluralismo político que es un valor superior del ordenamiento jurídico según el art. 1.1 de la Constitución (donde no hay posibilidad de reversión legislativa no hay libertad de

<sup>4</sup> 4. Rebollo Puig, M. (2008, pp. 180-181)

elección entre distintas opciones políticas), sino que es dañino en la práctica cotidiana de la gestión de los pequeños municipios. El abismo entre una teoría que propugna una autonomía local con ilimitadas competencias municipales choca con la realidad de una nula o escasa capacidad de gestión genera una indeseable frustración y muchas ineficiencias que con una visión más realista de la autonomía local podrían atenuarse. Esto es, una autonomía municipal acorde a la realidad de las circunstancias de los pequeños municipios no sólo es más acorde con la doctrina del TC que se ha mantenido en la doctrina schmittiana de la garantía institucional como demuestra el fracaso de los recursos de inconstitucionalidad y el conflicto en defensa de la autonomía local interpuestos contra la LRSAL, tal y como expone Manuel Jaramillo en sus artículos *Comprendiendo la garantía institucional de la autonomía local: desde Carl Schmitt hasta la reforma del art. 135 de la Constitución Española* y *Propaganda y realidad de la LRSAL*.

## 5. CONCLUSIONES

Un Estatuto Básico que se limite avanzar en la simplificación normativa y administrativa para los pequeños municipios, con el fin de facilitar la gestión de los Ayuntamientos es necesario pero insuficiente. El objetivo es ir más allá de la mera subsistencia de los Ayuntamientos pequeños, sobre todo de los de aquellos municipios de menos de 1.000 habitantes, cuya plantilla se compone, en muchas ocasiones, de un administrativo y un secretario-interventor-tesorero que están desbordados para hacer frente a las exigencias de un ayuntamiento del S. XXI.

El Estatuto Básico debe incidir no tanto en la simplificación normativa sino en la otra parte de la proposición no de ley, es decir, la de asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio.

Los municipios pequeños deber tener suficiencia financiera para la gestión de sus competencias. Si el Estatuto Básico no viene acompañado de una mejora en la

financiación de estos municipios, cualquier reforma legislativa será de nuevo un parche para intentar que estos no colapsen.

Se debe realizar un análisis riguroso del coste/beneficio en el que entre otros parámetros se tenga en cuenta que:

- El coste de los servicios en un municipio pequeño es de por sí superior al de una ciudad.
- Estos ayuntamientos pequeños, a consecuencia de la despoblación, deben mantener cascos urbanos en los que residían un número muy superior de vecinos, que han ido emigrando a la ciudad, con los recursos financieros asignados a un número muy inferior de habitantes.
- Los habitantes de las zonas rurales tienen rentas inferiores a la media nacional.
- La cohesión social y territorial, uno de los objetivos en cualquier país desarrollado, supone que en cualquier parte de su territorio sus ciudadanos reciban servicios de calidad. Se deben desterrar, por tanto, las políticas de corte tercermundista de abandono del mundo rural.
- Sus fuentes de ingresos están menos diversificadas, dependiendo de las transferencias de otras Administraciones y de las subvenciones. En este sentido, deberíamos destacar el incumplimiento sistemático de las previsiones del art. 25.4 de la LRBRL en su redacción dada por la LRSAL, un incumplimiento que ningún municipalista denuncia como bien señala Manuel Jaramillo en su artículo *Propaganda y realidad de la LRSAL*. El cumplimiento de esa norma ignorada intencionadamente por autonomistas y municipalistas resolvería de un plumazo los problemas económicos y de gestión de los municipios. Esa sí que sería una verdadera autonomía local: libre de financiación condicionada por administraciones territorialmente superiores, con suficiencia financiera tal y como preceptúa el art. 142 de la Constitución y con una suficiencia de

medios personales y materiales que asegurarían servicios de calidad en cualquier parte del territorio nacional.

Actualmente la Administración se encuentra en un período de transición, no podemos afrontar los retos del S. XXI con un modelo conceptual propio del S. XIX. Si algo ha caracterizado a nuestras administraciones públicas son las decisiones políticas a corto plazo, de manera que es difícil encontrar auténticos planes estratégicos de actuación a medio y largo plazo.

Los pequeños municipios son la Administración más cercana a los ciudadanos y, por tanto, la mejor conocedora de los principales problemas de sus vecinos. Sólo un municipio, pequeño o no, que cuente con recursos materiales, personales y financieros suficientes podrá adoptar políticas públicas que contribuyan decididamente a su desarrollo socio-económico y, de esta forma, contribuir al mantenimiento de su nivel de población e incluso acometer acciones para recuperarla.

Por su parte, las Diputaciones provinciales deben asegurar la prestación de los servicios básicos en los municipios más pequeños. Las sucesivas reformas legislativas inciden en esta línea. La introducción de sistemas de gestión colaborativa y la necesidad reducir los costes efectivos de los servicios las han convertido, aún más si cabe, en garantes de la prestación de los servicios básicos y de asistencia a los municipios pequeños en un mundo digitalizado cada vez más complejo.

La Inteligencia Artificial va a ser clave en la gestión de los Ayuntamientos del S.XXI puede ayudar a aligerar la carga de trabajo, sobre todo en las tareas más repetitivas. Por ejemplo, ya existe la posibilidad real de validación temprana de una actuación edificatoria, a través de un proceso automatizado de comprobación.

No obstante, el resultado de las reformas no puede ser el de alejar a los ayuntamientos de sus vecinos en aras de una gestión más eficiente. Los ayuntamientos no se pueden convertir en meras Sedes Electrónicas donde los vecinos presentan sus solicitudes para que le sean tramitadas. El municipio es una institución básica, garantizada por la Constitución y prevista como primera instancia de participación

política y la administración más próxima al ciudadano. El legislador está obligado a preservar de la institución en términos reconocibles para la imagen que de sí misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (Principio de garantía institucional) y debe asegurar a los Municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses (Principio de garantía constitucional).

## BIBLIOGRAFÍA

BAYONA ROCAMORA, I. (2012). La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado Autonomico. [https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1329/11\\_Bayona\\_p221\\_247.pdf?sequence=1](https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1329/11_Bayona_p221_247.pdf?sequence=1)

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. <https://doi.org/10.24965/reala.i13.10728>

CARBONELL PORRAS, E. (2007). Comentario al artículo 30. En M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local* (tomo I), Tirant lo Blanch.

CARBONELL PORRAS, E. (2009). Los municipios de gran población, cinco años después. *Revista General de Derecho Administrativo*, 20.

CARBONELL PORRAS, E. (2013). La planta local: análisis general y perspectivas de reforma. En J. J. Díez Sánchez (coord.), *La planta del Gobierno Local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013) (pp. 17-59). Fundación Democracia y Gobierno Local.

CARBONELL PORRAS, E. (2014). Sobre la reforma local y las competencias municipales propias. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99/100, 765781.

- CARBONELL PORRAS, E. (2018). La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, 9, 5-21.
- CARBONELL PORRAS, E. (2019). La reforma local en España: algunas reflexiones cinco años después. En E. Carbonell Porras y G. Piperata (dirs.), *La reforma del Gobierno Local en España e Italia*. Editoriale Scientífica.
- CARBONELL PORRAS, E. (2021). ¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, 15, 58-70.  
<https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10922>
- Comisión Europea (17 de junio de 2020). *Informe de la Comisión Europea sobre el impacto del cambio demográfico*.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (1987). El Concejo Abierto. *Revista de Estudios de la Administración local y Autonómica*, 234, 199-223.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2011). Las elecciones locales. En S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal* (vol. II). Iustel.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2013). Reforma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 157, 11-19.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2017). El municipio español del siglo XXI: de nuevo sobre el mapa municipal. En L. Míguez Macho y M. Almeida Cerrada (coords.), *Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico: estudios en homenaje al profesor José Luis Carro FernándezValmayor*, (vol. 1). Escola Galega de Administración Pública, Andavira y Fundación Democracia y Gobierno Local.
- DÍEZ SASTRE, S. (2019). Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: evolución y retos. *Documentación Administrativa. Nueva época*, 6, 114-128.

Federación Española de Municipios y Provincias (enero de 2017a). *Población y despoblación en España 2016* [documento de trabajo de la Comisión de Despoblación]. [http://femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe\\_despoblacion.pdf](http://femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe_despoblacion.pdf)

Federación Española de Municipios y Provincias (abril de 2017b). *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España* [documento de acción de la Comisión de Despoblación]. [http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/documento\\_de\\_accion\\_comision\\_de\\_despoblacion\\_9-05-17.pdf](http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/documento_de_accion_comision_de_despoblacion_9-05-17.pdf).

Federación Española de Municipios y Provincias (2019). *Los Gobiernos locales contra la despoblación* [Declaración del XII Pleno de la FEMP, celebrado en octubre de 2019]. [http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/declaracion\\_los\\_gobiernos\\_locales\\_contra\\_la\\_despoblacion.pdf](http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/declaracion_los_gobiernos_locales_contra_la_despoblacion.pdf).

FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge, El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional, número 175 (enero-abril 2008), *Revista de Administración Pública*.

FERNANDO PABLO, M. M. (dir.), DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (dir.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.<sup>a</sup> (coord.), (2020). *Rural renaissance: Derecho y medio rural*. Thomson Reuters Aranzadi.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (dir.) (2019). *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*. Thomson Reuters Aranzadi.

Gobierno de España. (2023). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

<https://planderecuperacion.gob.es/noticias/gobierno-reforma-ley-bases-regimen-local-ejecucion-plan-recuperacion-prtr>

GONZÁLEZ BUSTOS, M.<sup>a</sup> Á. (2020). *Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural.* Atelier.

Grupo Parlamentario Socialista (2020). *Moción, de 3 de diciembre de 2020, del Grupo Socialista en el Senado, para instar al Gobierno a elaborar un anteproyecto de Ley mediante el que se apruebe un Estatuto Básico para los Municipios de Menor Población.*  
<https://www.senado.es/web/expedientdocblobServlet?legis=14&id=68278>

Instituto Nacional de Estadística (2020). *Nota de prensa con el avance de la Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2020.*  
[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177012&men u=ultiDatos&idp=1254734710990](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177012&men u=ultiDatos&idp=1254734710990)

JARAMILLO FERNÁNDEZ, Manuel. Comprendiendo la garantía institucional de la autonomía local: desde Carl Schmitt hasta la reforma del art. 135 de la Constitución Española, en Revista Digital CEMCI, N° 29 (enero-marzo 2016), Granada.

JARAMILLO FERNÁNDEZ, Manuel. Propaganda y realidad de la LRSAL, en Revista El Consultor de los Ayuntamientos n° 5/2020. Mayo, N° 5, 1 de mayo de 2020, Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

LÓPEZ RAMÓN, F. (2020). La lucha contra la despoblación rural. En T. Font i Llovet y A. Galán Galán (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2019*. Fundación Democracia y Gobierno Local.

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2020). *Nota de prensa relativa a la primera reunión con la Federación Española de Municipios y Provincias.*  
<https://www.mptfp.gob.es/porta/prensa/actualidad/noticias/020/07/20200708.html>

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2020). *Nota de prensa sobre la reforma local.* <https://www.mptfp.gob.es/actualidad/noticias/2020/06>



Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020). *Nota de prensa sobre la primera Conferencia Sectorial de Reto Demográfico*. [https://www.miteco.gob.es/es/prensa/200723conferenciasectorialretodemografico\\_tcm30-510784.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/prensa/200723conferenciasectorialretodemografico_tcm30-510784.pdf)

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2020). *El reto demográfico y la despoblación en España en Cifras, 2020*. <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf>.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021). *Plan de recuperación. 130 medidas frente al reto, disponible en demográfico*. <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-retodemografico/>

PIZARRO NEVADO, R. (2019). Tratamiento de las pequeñas poblaciones tras la reforma del régimen local de 2013. En E. Carbonell Porras y G. Piperata (dirs.), *La reforma del Gobierno Local en España e Italia*. Editoriale Scientífica.

PIZARRO NEVADO, R. (2017). Entidades y «entes» de ámbito territorial inferior al municipio tras la reforma local de 2013. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, 8, 49-73. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i8.10437>

PONS PORTELLA, M. (2016). La población mínima de los nuevos municipios: estado de la cuestión tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, 5, 106-119. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i5.10353>

Presidencia del Gobierno (2020). *Nota de prensa relativa a la Comisión Nacional de la Administración Local*. Recuperado de <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/territorial/Paginas/2020/161120-entidades-locales.aspx>

- PRESICCE, L. (2019). Las competencias municipales propias, tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional. En E. Carbonell Porrás y G. Piperata (dirs.), *La reforma del Gobierno Local en España e Italia*. Editoriale Scientífica.
- REBOLLO PUIG, M. (2008). La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 308, 151-205. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i308.9701>
- REBOLLO PUIG, M. (2012). La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios. En L. Cosculluela Montaner y L. Medina Alcoz (dirs.) y M. Hernando Rydings (coord.), *Crisis Económica y Reforma del Régimen*. Civitas.
- REBOLLO PUIG, M. (coord.) (2019). *Derecho Administrativo. Tomo I. Conceptos fundamentales, fuentes y organización* (4.ª edición). Tecnos.
- VELASCO CABALLERO, F. (2020). Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local. En F. Velasco Caballero (dir.), *Anuario de Derecho Municipal 2019* (número 13).