Los municipios pequeños: entre la supresión y la revitalización[1]

Eloísa Carbonell Porras

RESUMEN

La necesidad de reformar nuestra planta municipal ha sido un debate recurrente desde hace años, en el que se ha manifestado una clara discrepancia entre la doctrina, que mayoritariamente proponía la supresión de los municipios más pequeños, y los responsables de realizarla que no han asumido un claro compromiso al respecto. La preocupación por la despoblación integrada en el denominado reto demográfico parece suponer un cambio de paradigma que se manifiesta en la preocupación por revitalizar los municipios pequeños. Este estudio tiene por objeto analizar estas cuestiones, partiendo de la realidad de nuestros municipios con menor población, de carácter rural y con riesgo de despoblación, el régimen jurídico vigente y las previsiones de reforma con la aprobación de un estatuto básico.

Palabras clave: Derecho local, municipios pequeños; ámbito rural; planta municipal; despoblación.

ABSTRACT

The need to reform our municipal plant has been a recurring debate for years, in which a clear discrepancy has been manifested between the doctrine, which mainly proposed the suppression of the smaller municipalities, and those responsible for carrying it out who have not assumed a clear commitment in this regard. Concern for depopulation integrated into the so-called demographic challenge seems to imply a paradigm shift that manifests itself in concern for revitalizing small municipalities. The purpose of this study is to analyze these issues, based on the reality of our municipalities with

1 Grupo PAIDI SEJ-630: "Administración Pública y Ciudadanos: régimen jurídico" (APCI), que coordino en la Universidad de Jaén, y Proyecto I+D para jóvenes doctores de la Universidad Rey Juan Carlos I con Ref. V-1157, que dirige María Hernando Rydings.

the smallest population, rural in nature and at risk of depopulation, the current legal regime and the planned reforms with the approval of a basic statute.

Keywords: Local lawt; small municipalities; rural character; municipal structure, depopulation

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO. II. DE LA NECESIDAD DE CORREGIR EL INFRAMUNICIPALISMO A LA REVITALIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS MÁS PEQUEÑOS: 1. La corrección del mapa municipal, una pretensión inalcanzable. 2. Una propuesta para reformar la LBRL e incorporar un estatuto básico para los municipios pequeños. III. EL ACCESO DE LA POBLACIÓN A LOS SERVICIOS BÁSICOS Y LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN: ALGUNA CONSIDERACION GENERAL. IV. MUNICIPIOS PEQUEÑOS, RURALES Y EN RIESGO DE DESPOBLACIÓN: 1. Los municipios con población inferior a 5.000 habitantes: un criterio de fácil apreciación, que incluye realidades muy diferentes. 2. Municipios rurales y/o con riesgo de despoblación. 3. Municipios a los que afectaría la reforma de la LBRL de 2022. IV. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS MUNICIPIOS DE POBLACIÓN INFERIOR A 5.000 HABITANTES Y PERSPECTIVAS DE REFORMA: 1. Singularidades para los municipios pequeños en la legislación actual. 3. Una referencia al Anteproyecto de 2022. V. EL PAPEL DE LAS ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES: DIPUTACIONES PROVINCIALES E ISLAS, COMARCAS Y MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS. VI. A MODO DE CONCLUSIÓN. VII. BIBLIOGRAFÍA

I. PLANTEAMIENTO

En España existen 8.131 municipios de los cuales 4.991 tienen una población inferior a 1.000 habitantes, 5.102 no superan los 5.000 vecinos, y además están particularmente afectados por una progresiva pérdida de habitantes. Estos simples datos explican que la reforma de la planta local sea un debate abierto desde hace tiempo, centrado especialmente en los mini municipios. Se insiste en la necesidad de eliminar los municipios más pequeños con problemas de gestión, prestando menor atención a la proliferación de otro tipo de entidades locales, que no gozan de la garantía que la Constitución española de 1978 ofrece a municipios, provincias e islas. Pero, en los últimos tiempos, parece que las tornas han cambiado, y se ha pasado a una defensa del municipio pequeño, vinculando esta defensa con el llamado reto demográfico. Aunque entre 2001 y 2019, España experimenta un crecimiento demográfico global cercano al 15% (el país pasa de 41,1 a 47,4 millones de habitantes), en cuatro Comunidades Autónomas (Extremadura, Galicia, Castilla y León y Asturias) se ha intensificado la pérdida de población que venían sufriendo, y cinco más (Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y La Rioja) se han sumado a esta tendencia. El desplazamiento de la población a las grandes ciudades con la consiguiente despoblación de la España rural comenzó hace más de medio siglo, pero se ha agudizado en los últimos tiempos: desde 2001, 5.102 municipios pierden vecinos, que, en la última década ascienden a 6.232; en apenas década y media 358 municipios han pasado a engrosar la lista de los que no superan los cien vecinos; y en catorce provincias españolas más del 80% de sus municipios no alcanzan los mil habitantes. Pero, aunque el problema no sea nuevo, se ha elevado a la primera línea política a partir de la VI Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas, de 2017, con la creación del Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, sustituido en 2020 con el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico. La estrategia nacional frente al reto demográfico, aprobada en Consejo de Ministros el 29 de marzo de 2019, y el plan de medidas del Gobierno ante el reto demográfico de 2021 coinciden en el tiempo con el mecanismo excepcional de la Unión Europea para la recuperación económica tras la pandemia conocido como *Next Generation EU,* que ha previsto hasta 7.500 millones de euros para el desarrollo de zonas rurales. En ese contexto, el plan de recuperación, transformación y resilencia de España, que aprobó la Comisión Europea el 16 de junio de 2021, presta atención a la lucha contra la despoblación, incluyendo diversas acciones que coinciden con el plan de medidas ante el reto demográfico: la cohesión social y territorial es uno de los cuatro ejes transversales del plan español y la primera de las diez políticas palanca se centra en la "agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo

de la agricultura". En ese contexto, se defiende una reforma del régimen jurídico de los municipios pequeños para mejorar su gestión. Supondría un cambio de perspectiva, pasando de una defensa de su supresión a los intentos de revitalización. Por ello, seguidamente se analiza en primer lugar y en términos muy generales las pretensiones de reforma de la planta local, que muestran las contradicciones entre lo teóricamente defendido y la realidad; y a continuación los principales factores para identificar los municipios pequeños y rurales y su vinculación con la despoblación, así como algunas modificaciones propuestas.

II. DE LA NECESIDAD DE CORREGIR EL INFRAMUNICIPALISMO A LA REVITALIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS MÁS PEQUEÑOS

1. La corrección del mapa municipal, una pretensión inalcanzable

La preocupación por la proliferación de municipios pequeños ha sido una constante desde el siglo XIX y, aunque el número de municipios decreció en el siglo XX, aumentaron después de la Constitución de 1978[2]. Como es sabido, las Comunidades Autónomas son las competentes en materia de alteración de términos municipales (art. 148. 1. 2.º CE), dentro de las normas básicas fijadas por

2 El origen del problema se imputa a la Constitución de Cádiz que, en su artículo 310 disponía que "se pondrá un Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y que convenga que haya no pudiendo dejar de haberle en os que de por sí o con su comarca lleguen a mil almas", y al Decreto de 23 de mayo de 1812, sobre formación de los ayuntamientos constitucionales. No obstante, desde entonces han sido frecuentes los intentos de supresión de los más pequeños. Por ejemplo, la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 1845 supuso la eliminación de más de mil municipios; tendencia que continúo la ley de 5 de julio de 1856, respecto de los que tuvieran menos de 50 vecinos, exigiéndose al menos 100 para crear uno nuevo, que con la ley de 20 de agosto de 1970 se elevaron a 2000. En síntesis, en 1920 existían 9355 municipios que se habían reducido a 8020 en 1981, pero, en 2022, según los datos del Instituto Nacional de Estadística, existen 8131 municipios. Se confirma así, como señalaron hace tiempo F. Sosa Wagner y P. de Miguel García, (1987), -*Creación, supresión y alteración de términos municipales,* IEAL, Madrid-, que el número de municipios no ha dejado de crecer. Sobre la evolución del mapa municipal, puede verse E. Orduña Rebollo, (2003), «Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español», en *REALA*, n.º 291, pp. 779 ss y, en relación con la población exigida históricamente para crear un municipio, M. Pons-Portella, (2016), "La población mínima de los nuevos municipios: estado de la cuestión tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", en *REALA. Nueva época* n.º5. También resulta imprescindible M. Rebollo Puig (2008), "La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconveniente", en *REALA* n.º 300, p. 152 ss.

el Estado, regulando los mecanismos para la supresión de municipios y el fomento de la reestructuración municipal, pero en lo esencial no prevén medidas drásticas e imperativas para la eliminación de municipios susceptibles de ser efectivamente llevadas a cabo, confirmando la ausencia una voluntad política de acometer reformas radicales como se han llevado a cabo en países de nuestro entorno[3]. Al contrario, puede afirmarse que la tendencia de las Comunidades Autónomas ha sido facilitar la creación de nuevos municipios en núcleos de población con escasa población, frecuentemente previa constitución de entidades locales menores como ha sucedido en Andalucía y Extremadura o incluso aprobando leyes singulares. Tampoco el Estado ha favorecido la supresión de los municipios con dificultades de gestión. Buena muestra de ello es la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que modifica los artículos 29 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) y 179 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), para cambiar la obligatoriedad de que los municipios con menos de 100 habitantes funcionen en concejo abierto y puedan constituirse en ayuntamientos con plenos integrados por tres concejales[4]. Consecuencia de esta reforma devienen inoperantes las medidas establecidas en algunas leyes autonómicas para suprimir esos municipios pequeños, integrándolos en los colindantes, aunque tampoco era previsible su efectiva aplicación[5].

3 Sobre todas estas cuestiones, puede verse *La planta del Gobierno local,* coordinada por J. J. Díez Sánchez, Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013. También *Crisis económica y reforma del régimen local*, (2012), dirigida por L. Cosculluela Montaner y L. Medina Alcoz, y coordinada por M. Hernando Rydings, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, que dedica la quinta parte a la perspectiva comparada con estudios relativos a Italia, de D. Borgonova; a Portugal de M. Almeida; a Alemania, de J. Ortega; a Inglaterra, de M. Hernando y a Irlanda de R. Moreno.

4 La doctrina había cuestionado que todos los municipios con menos de 100 habitantes se constituyeran en Concejo abierto pues muchos de ellos carecían de tradición al respecto. Puede verse, por todos, L. Cosculluela Montaner, (1987), "El concejo abierto", en *REALA,* n.º, 234.

5 Este problema afecta de manera significativa a la Comunidad de Aragón que en 1985 sólo contaba con 10 municipios en régimen de concejo abierto pero la pérdida de población provoca que en 2007 asciendan a 143. Entre los supuestos de supresión de municipios por incorporación o fusión vinculados con la despoblación, el artículo 9 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, incluye expresamente la ausencia de funcionamiento del concejo abierto. Pero la opción de la Comunidad no fue acometer esas reestructuraciones sino aprobar la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos, para aplicarlo a municipios con menos de 40 habitantes. Esta ley fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de la Nación por vulneración del artículo 29 LBRL, aunque la reforma de 2011 determinó la pérdida sobrevenida de objeto en este punto (STC 210/2014).

Con la crisis económica y las propuestas de reforma de las Administraciones Públicas de 2012 se produce un cambio de tendencia que culmina con la aprobación de la Ley 13/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) que, como es sabido, ha suprimido la personalidad jurídica de las entidades locales menores[6]. Respecto de los municipios, se modifica el artículo 13 para, por un lado, endurecer los requisitos básicos para la creación de nuevos municipios y, por otro lado, fomentar la fusión. Pero ninguna de estas medidas ha tenido unos resultados efectivos: se han creado nuevos municipios con un umbral de población inferior a los 5.000 habitantes que exige la LBRL y solo ha culminado un proceso de fusión, la de los municipios de Cerdedo-Cotovade en Galicia, y está en marcha la de Don Benito y Villanueva de la Serena en Extremadura[7].

Por lo tanto, parece obvio que no se acometerá una reforma imperativa del mapa municipal que implique la supresión de los municipios con población reducida y que presenten problemas de gestión, ni de otros supuestos claramente ineficientes como la confusión de núcleos de población pertenecientes a municipios diversos. Esta conclusión ya se recogía en el Libro Blanco para la reforma del Gobierno local en España de 10 de enero de 2005, que también destacaba que España "es una sociedad predominantemente urbana en un territorio predominantemente rural"; y se refería a la necesidad "de ofrecer soluciones a amplias zonas rurales donde el fraccionamiento municipal y la escasez de recursos de los pequeños municipios ha sido incapaz de atender las demandas de los ciudadanos y de retener la población en amplias áreas rurales". Recientemente parece recuperarse esta idea al entender, como seguidamente se comprueba, que una modificación del régimen jurídico del municipio pequeño contribuye a fijar la población al territorio.

6 La supresión de municipios sólo estaba expresamente prevista en el borrador de anteproyecto de 4 de febrero de 2013, que determinaba la extinción de los municipios con población inferior a 5.000 habitantes a los que se hubiera aplicado el artículo 26. 3 de la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, o concurrieran las siguientes circunstancias: obtener una evaluación negativa de los servicios mínimos municipales; tres años con remanentes de tesorería para gastos generales negativos; e incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. La extinción del municipio implicaría su absorción por el municipio colindante de mayor población.

7 Sobre estas cuestiones con más detenimiento, véase E. Carbonell Porras, (2018), "La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado", en *REALA. Nueva época*, n.º 9, pp. 5 ss; y "La reforma local en España: algunas reflexiones cinco años después", (2019) en *La reforma del gobierno local en España e Italia. La riforma del governo locale in Spagna e Italia*, a cura di Eloísa Carbonell Porras e Giuseppe Piperata, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 25 ss.

2. Una propuesta para reformar la LBRL e incorporar un estatuto básico para los municipios pequeños

El plan normativo del Gobierno para 2020 hace referencia a la reforma de la LBRL para, entre otras cosas, «establecer un Estatuto Básico de Pequeños Municipios 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». Aunque la aprobación de este estatuto básico suscitó amplias expectativas en los sectores afectados, lo cierto es que el plan normativo gubernamental de 2021 prescindió de cualquier referencia al mismo[8]. No obstante desde la Comisión de Entidades Locales del Senado se insiste en la necesidad de esta reforma que se incluye en las medidas frente al reto demográfico del plan de recuperación, transformación y resilencia[9]. El texto se elaboraría conjuntamente por los Ministerios para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y Política Territorial, a partir del debate y trabajo conjunto en el seno del grupo de trabajo específico de la Comisión Nacional de Administración Local y la Federación Española de Municipios y Provincias. De nuevo el plan normativo 2022 incluye la modificación de la LBRL para incorporar un nuevo título referido al «régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación», que establezca las adaptaciones necesarias en la organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, de acuerdo con el principio de diferenciación, e introduzca 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.

8 De ello me ocupé en E. Carbonell Porras, (2021), "¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia", en *REALA. Nueva época*, n.º 15, pp. 58 ss.

9 En línea de continuidad con anteriores iniciativas, la Comisión de Entidades Locales del Senado, en sesión celebrada el 18 de febrero de 2021, insta al Gobierno a la elaboración de un anteproyecto de Ley que regule el estatuto básico de los municipios de menor población. Con dicha regulación se persiguen los siguientes objetivos: 1.º) Facilitar la fijación de población en los municipios de menor población, más afectados por el reto demográfico, en el territorio estatal; 2.º) Afianzar la calidad democrática de los municipios de menor población y se favorezca un funcionamiento acorde a sus circunstancias; 3.º) Mejorar 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.º) Articular 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; y, 5.º) La aprobación, en el plazo máximo de seis meses, del documento final de la estrategia nacional frente al reto demográfico.

Consecuencia de estas previsiones, se ha conocido el "anteproyecto de ley de 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", fechado el 10 de enero de 2022, elaborado conjuntamente por los Ministerios de Política Territorial y para la Transición Ecológica y Reto Demográfico, en línea con el componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, titulado "reforma para la modernización y digitalización de las Administraciones Públicas". El anteproyecto afectaría a diversas leyes como la de régimen jurídico sector público, del gobierno o general de subvenciones, o la de régimen local. En lo que ahora interesa, se añadiría un nuevo título a la LBRL, el título XI, dedicado al "régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación" (el actual título XI, relativo a la tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales, pasaría a ser el título XII), que estaría integrado por tres capítulos dedicados a las disposiciones generales (nuevos artículos 139 a 141), a los instrumentos de colaboración (arts. 142 a 147) y a las especialidades en materia de empleo público (arts. 148 y 149). Parece que el interés en la aprobación de este estatuto básico ha decaído: en diciembre de 2022 la última noticia oficial al respecto, salvo error, es el anuncio por la Ministra de Política Territorial el 10 de marzo de 2022 de la aprobación inmediata del ante proyecto[10]. Tampoco ha sido sometido al trámite de participación ciudadana previsto en el artículo 133 LPAC, y en el plan normativo 2023 ha desaparecido cualquier referencia a este estatuto básico para los municipios pequeños, pero también a las otras materias cuya reforma contemplaba el borrador de anteproyecto antes referido. Por lo tanto, las previsiones de esta reforma deben ser tomadas en consideración con suma cautela. En todo caso, sí es necesario poner de manifiesto las dudas generales que suscita su aprobación tanto desde la competencia de las Comunidades Autónomas para el establecimiento de regímenes especiales para los municipios pequeños y de carácter rural (art. 30 LBRL) como en relación con su vinculación con la lucha contra la despoblación como tendremos ocasión de comprobar.

10 Según *La administración al día*, INAP, de 10 de marzo de 2022, la ministra avanzó que el ejecutivo aprobaría "la próxima semana el anteproyecto que reforma la ley de bases de régimen local, que, entre otras cosas, también recoge el Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población".

III. EL ACCESO DE LA POBLACIÓN A LOS SERVICIOS BÁSICOS Y LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN: ALGUNA CONSIDERACION GENERAL

Un adecuado enfoque del problema que suscitan los municipios más pequeños debe tener en cuenta diversos factores a los que se ha referido con claridad Rebollo Puig a quién ahora remitimos[11]. Es necesario destacar una idea que parece obvia, pero con frecuencia se olvida: la supresión de un municipio no suprime a sus vecinos. Es evidente que la eliminación de la institución no supone necesariamente la eliminación de la población. Así podría suceder en aquellos supuestos en los que el municipio carece de sustrato poblacional y, en tal, caso, lo razonable es proceder a su extinción, y los escasos vecinos que, en su caso, continúen residiendo en el mismo pasen a engrosar la población de un municipio colindante. No se trata, por tanto, de mantener los mini municipios en términos absolutos, pero, incluso en estos supuestos en los que la supresión está plenamente justificada, y el número de residentes es ínfimo, también tienen derecho a ser atendidos por el nuevo municipio al que se incorporen y por las Administraciones responsables de la prestación de los servicios básicos. Por pocos que sean sus habitantes, no desaparecen porque desaparezca el municipio y deben articularse medidas para que reciban los servicios municipales mínimos en todos los municipios [alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas según el artículo 26.1.a) LBRL]. A tales fines y sin perjuicio de volver sobre esta cuestión con posterioridad es imprescindible recordar que la principal misión de las Diputaciones provinciales es la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los más pequeños y con problemas de gestión. Pero, siendo todo esto importante, no lo es menos subrayar que las personas que residen en núcleos de población aislados, dispersos, con dificultades de acceso, también tienen derecho a acceder a los servicios de competencia estatal y/o autonómica, y esto conecta con la lucha contra la despoblación y el reto demográfico.

11 Rebollo Puig, M. (2008), cit. pp. 179-181 parte de la necesidad de diferenciar los problemas de los municipios pequeños y los que derivan de otros factores, destacando cuatro cuestiones esenciales: la insuficiencia del nivel municipal para muchas actividades que antes encontraban en él la escala perfecta, lo que constituye un problema general y no exclusivo de los municipios pequeños; las dificultades para la prestación de servicios de calidad en pueblos aislados y dispersos, con independencia de que exista un municipio; el término municipal no es ámbito de actuación del Estado o de la CC. AA. luego la existencia del municipio no prejuzga la prestación de los servicios estatales o autonómicos; y las consideraciones sobre una autonomía local excesiva.

Una segunda consideración, también obvia, es que las personas viven donde desean. Ya ni siquiera subsiste el deber de los funcionarios de residir en el término municipal en el que radica la dependencia en la que prestan servicio que imponía el artículo 77 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Decreto 315/1964), expresamente derogado con la aprobación en 2007 del Estatuto Básico del Empleado Público. Por lo tanto y sin prejuzgar ahora los condicionantes económicos y laborales, cada ciudadano es libre de elegir su lugar de residencia teniendo en cuenta sus preferencias personales. Éstas pueden estar condicionadas por las diferencias existentes entre la vida en un entorno urbano, especialmente si se trata de grandes ciudades, y en un entorno rural. La vida rural ofrece significativas ventajas que deben ser puestas en valor como la solidaridad entre los vecinos, la seguridad, el contacto con la naturaleza…..La crisis sanitaria provocada por el COVID-19 y la flexibilización de las restricciones adoptadas durante el estado de alarma para los municipios y entidades locales menores es una buena prueba de ello[12]. Además, una mejor calidad de vida en nuestros pueblos contribuye a que las personas no se desplacen a vivir en ciudades densamente pobladas y estimula a retornar a vivir en ellos. De hecho, muchos municipios grandes están perdiendo población a favor de los pequeños próximos. Pero estas mejoras están vinculadas con las condiciones de acceso a la sanidad, la educación, el transporte o las telecomunicaciones… materias que, en lo esencial, son ajenas a las que son responsabilidad de los municipios. Y tampoco tienen una influencia decisiva cuál sea el régimen jurídico aplicable al pequeño municipio. Cuando los vecinos de los núcleos de población escasamente poblados, aislados, dispersos… reciben unos adecuados servicios básicos, disminuirán sus deseos de abandonar el entorno rural e, incluso, es posible que quién reside en una gran ciudad opte por vivir en un pueblo. A tales finalidades, no es particularmente relevante que tales núcleos estén constituidos en municipios, en entidades locales menores del anterior artículo 45 LBRL o en los entes de ámbito territorial inferior al municipio carentes de personalidad del actual artículo 24 bis LBRL. Pero, sin perjuicio de lo anterior, es obvio que el acceso y la recepción de los servicios será diferente respecto de quienes residen en una gran ciudad y tienen el hospital, el centro asistencial, la universidad, el aeropuerto…. a escasa distancia de su domicilio. Por este motivo, también es evidente que el factor económico no debe ser el prioritario: el coste de la prestación de un servicio, sea de competencia municipal, autonómica o estatal, será por definición más elevado respecto de las personas que habitan en zonas rurales o despobladas que si residen en un muni-

12 La Orden SND/427/2020, de 21 de mayo, por la que se flexibilizan ciertas restricciones derivadas de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19 a pequeños municipios y a entes locales de ámbito territorial inferior se aplicaba a los que tenían menos de 10.001 habitantes y densidad de población inferior a 100 habitantes por kilómetro cuadrado.

cipio de mayor tamaño en el que se ubican los centros sanitarios y educativos, las estaciones de transporte o los servicios de telecomunicaciones. Para ello, desde la Unión Europea se ha puesto de manifiesto la necesidad de implantar un mecanismo de verificación para evaluar anticipadamente el impacto de las iniciativas legislativas en las zonas rurales, que, en España, se contempla en la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. Su disposición adicional sexta hace referencia al mecanismo rural de garantía que impulsará el Gobierno y que, en todo caso incluirá la evaluación de los efectos territoriales y sobre el medio y la sociedad rural de las políticas públicas; y la elaboración de una metodología de evaluación específica que tenga en cuenta los principios, recomendaciones y herramientas propuestas por la Unión Europea en este ámbito[13]

Lógicamente un análisis detenido de todas estas cuestiones excede de los propósitos de este artículo. Sólo interesa poner de relieve que resulta imprescindible diferenciar el régimen jurídico aplicable a los municipios más pequeños de los problemas que suscita el acceso de su población a unos servicios públicos básicos de calidad, pues también lo son las posibles soluciones. Y a estos efectos me parece claro que las reformas que mejoren la gestión y eficacia de los municipios no afecta necesariamente a la recepción de unos servicios que, insistimos, no son responsabilidad municipal sino generalmente de la Comunidad Autónoma y, por tanto, tampoco entrarían en la cooperación y asistencia de la Diputación provin-

13 Este mecanismo, conocido como *rural proofing,* persigue garantizar que las políticas públicas sean revisadas e implantadas teniendo en cuenta su incidencia en las zonas rurales, actuando como medio de comunicación entre población y gobiernos. Así se defendió en la Conferencia Europea de Desarrollo Rural celebrada en Cork en 2016 y lo prevé la Comunicación de la Comisión: *Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prosperas antes de 2040*, COM(2021) 345 final, de 30 de junio de 2021, {SWD(2021) 166 final}- {SWD(2021) 167 final} que también insiste en la necesaria transformación verde y digital de las zonas rurales. En corrección de pruebas se ha publicado la Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón que, en su artículo 5, se refiere al mecanismo rural de garantía "como el principio rector de actuación en virtud del cual la Administración de la Comunidad Autónoma, impulsará y revisará todas las políticas sectoriales y de desarrollo socioeconómico, mediante la observación de la perspectiva del cambio demográfico y de lucha contra la despoblación, el análisis de sus impactos reales y potenciales y sus efectos en el medio rural, y promoverá medidas de discriminación positiva en las zonas rurales que se determinen". Al respecto pueden verse F. J. Sanz Larruga, "Instrumentos de evaluación y participación para la cohesión territorial y ante el reto demográfico", y J. L. Domínguez Álvarez, " Algunos apuntes acerca de la necesidad de repensar el ordenamiento jurídico y la técnica normativa como premisas para afrontar el reto demográfico y territorial", ambos en *Revista Española de la Función Consultiva* n.º 33, (2020), pp. 69 y ss y 108 ss, respectivamente.

cial. Además, como ya se indicó, no todos los municipios pequeños son rurales o tienen problemas de despoblación. Por todas estas razones me parece más que dudoso que una modificación en el régimen municipal permita afianzar la población al territorio y menos aún conseguir que las personas decidan volver a vivir en nuestros pueblos.

IV. MUNICIPIOS PEQUEÑOS, RURALES Y EN RIESGO DE DESPOBLACIÓN

1. Los municipios con población inferior a 5.000 habitantes: un criterio de fácil apreciación, que incluye realidades muy diferentes

La población de los municipios es un factor fundamental para determinar su viabilidad y su eficacia en la prestación de los servicios que los vecinos demandan[14]. Es además un dato de fácil comprobación pues el Padrón Municipal de Habitantes permite conocer los vecinos de cada municipio con relativa certeza[15]. Sin embargo, no existe la misma certeza respecto de cuál es la población que determina la viabilidad del municipio: 5.000, 10.000 o 20.000 habitantes[16]. La primera de estas cifras tendría mayor aceptación para delimitar el umbral mínimo de población que deberían tener los municipios. Así lo confirma la legislación básica de régimen local que, desde sus inicios, se refiere a los municipios con menos de 5.000 habitantes para, entre otras cuestiones, regular la organización o fijar los servicios municipales

14 F. López Ramón, F. (2010), "Políticas ante la fragmentación del mapa municipal" en *REALA* n.º 313-314, pp. 67 ss. También E. Martínez de la Casa Rodríguez, (2016), "Vetos y resistencias en el fracaso de la reforma de la planta local en España", en *REALA. Nueva época* n.º 5.

15 Las cifras oficiales de población que anualmente publica el Instituto Nacional de Estadística sobre la base de los datos de los padrones que proporcionan los municipios avalan esta afirmación, de modo que las discrepancias, en ocasiones consecuencia de la pretensión de algunos municipios de inflar artificialmente su población, que resuelve el Consejo de Empadronamiento pueden calificarse como anecdóticas.

16 Señala L. Cosculluela Montaner, L. (2013) ("Reforma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse", en *REDA* n.º 157, pp. 11-19) que probablemente la cifra más acorde en la actualidad serían los 10.000 habitantes, aunque la referencia a los 5.000 habitantes cuenta con cierta tradición histórica. No obstante, la vigente LBRL parece presumir que los municipios con población inferior a 20.000 habitantes son los que requieren la intervención de la Diputación provincial o entidad equivalente para la adecuada prestación de sus servicios -arts. 26. 2 o 36 1 c) y g). Recordemos que el artículo 161 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 vinculaba la cooperación provincial con los municipios de menos de 20.000 habitantes.

obligatorios. Y también es la población mínima que, desde 2013, exige el artículo 13 para poder crear un nuevo municipio.

Pero, aceptando que un municipio se califique como pequeño si no llega a los 5.000 residentes, hay que valorar otros factores que determinan realidades socio-económicas muy diversas y, consecuentemente, también deberían ser diferentes las respuestas del ordenamiento jurídico a los problemas que se presentan: un municipio de menos de 100 habitantes no puede equipararse con el que supera los 4.500; tampoco son iguales los de alta montaña, costeros, históricos ni los distantes de una gran ciudad o los situados en un entorno metropolitano; y todas estas variantes son susceptibles de combinación: un municipio de alta montaña puede dedicarse a la agricultura o a la ganadería o contar con una estación de invierno como principal actividad económica; el costero puede vivir de la pesca o del turismo, actividad económica también presente en municipios pequeños en entornos naturales sobresalientes, o que cuentan con un notable patrimonio histórico-artístico. Además en los municipios más pequeños concurren otros problemas que dificultan la prestación de servicios como es la dispersión territorial, el envejecimiento (hay casi nueve millones de personas mayores de sesenta y cinco años, de los cuales 1,5 residen en municipios de menos de 5.000 habitantes); la baja densidad de población (hay 3.926 municipios con densidad inferior a 12,5 hab/km^2, que es el umbral que la Unión Europea considera de riesgo demográfico).Y lógicamente todos estos datos deben considerarse por la normativa reguladora que, además, no debería ser la misma en todo el territorio nacional. Debe tenerse presente la enorme desigualdad entre Comunidades Autónomas, pues no todas tienen un nivel importante de municipios pequeños ni todos son iguales de pequeños. Las Comunidades Autónomas con mayor número de municipios con menos de 5.000 habitantes son Castilla y León (2.188), Castilla-La Mancha (845), Cataluña (736) y Aragón (707). En Andalucía, la Comunidad Autónoma con mayor población de España (8.460.000 habitantes) en una extensión de 87.581,13 km^2, existen 785 municipios, 529 con población inferior a los 5.000 habitantes, pero sólo dos con menos de cien habitantes (Benitagla, en la provincia de Almería, con 58 y Cumbres de Enmedio, en la de Huelva, con 51). En contraste, Castilla y León, con una extensión algo superior a la andaluza (94.224 km^2) pero una población sensiblemente inferior (2.393.000 habitantes), cuenta con 2.248 municipios, de los cuales 2.188 no alcanzan los 5.000 vecinos, y 722 no llegan a los 100; en Aragón, con una población de 1.326.918 habitantes en una extensión de 47.720 km^2, existen 731 municipios, de los cuales 627 no superan los 1.000 habitantes y sólo dos tienen más de 50.000, Zaragoza y Huesca, concentrándose más de la mitad de la población autonómica en la primera; o, por referir una comunidad uniprovincial, La Rioja, que es la menos poblada (320.000 habitantes en 5.045 km²), en la que existen 174 municipios, de los cuales 165 no llegan a los 5.000 vecinos, y 63 cuen-

tan con menos de cien residentes[17]. Por lo tanto, aunque califiquemos a efectos didácticos como pequeños a los municipios de población inferior a 5.000 habitantes, el espectro es tan amplio, que dificulta concretar soluciones de general aplicación a todos ellos. Por este motivo, y por las competencias que han asumido las CC. AA. en materia de régimen local, es razonable que corresponda a las legislaciones autonómicas articular soluciones, tanto para adoptar medidas de supresión de los municipios inviables como para establecer particularidades en su régimen jurídico. Esta es la intención del artículo 30 LBRL al remitir a la legislación autonómica y se comprueba con algún ejemplo: en Aragón (art. 58 Ley 7/1999) y Madrid (art. 42 Ley 2/2003), el régimen simplificado de organización y funcionamiento resultaría aplicable a los municipios con población inferior a 1.000 habitantes; en Valencia a los de menos de 500 o entre 500 y 1.000 si presentan una evolución demográfica negativa (art. 45 Ley 8/2020); pero en la Rioja, se consideran municipios pequeños a efectos de su participación en el Consejo Riojano de Pequeños Municipios a los que no superen los trescientos habitantes (Decreto 21/2021, de 10 de marzo). En todo caso, resulta evidente que nuestro Derecho local debería atender a tan amplia variedad de factores, y la legislación estatal básica limitarse a los elementos esenciales comunes a todas las realidades[18].

2. Municipios rurales y/o con riesgo de despoblación

De la legislación de régimen local se deduce, como hemos visto, que los municipios con población inferior a 5.000 habitantes se consideran pequeños. Además, son mayoritariamente rurales y con problemas de despoblación: el 78% de estos municipios y el 87 % de los de menos de 1.000 habitantes han perdido población en la última década; y el 78,1% son de carácter rural, ocupando el 69,3% del

17 Estos datos se extraen de la Nota de prensa del Instituto Nacional de Estadística con el avance de la Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2020. Como en este avance sólo se hace referencia a los cambios en el último año, también se ha tenido en cuenta el documento El reto demográfico y la despoblación en España en Cifras, 2020, de la Secretaría General para el Reto Demográfico, que se refiere a la última década. Un análisis más detenido de la evolución demográfica en España entre 2015 y 2016 con apoyo en los datos de población de municipios publicados por el Instituto Nacional de Estadística, puede verse en el documento de trabajo de la Comisión de Despoblación constituida en 2016 en la FEMP, Población y despoblación en España 2016, enero de 2017. En todo caso, téngase en cuenta que en los datos pueden apreciarse variaciones mínimas en función de la fecha que se tome como referencia y que se utilicen los del INE o los de los Registros de entidades locales.

18 A. Embid Irujo, (2012), "Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales", en *QDL*, n.º 29, pp. 99 ss.

territorio, aunque en ellos sólo está censada el 9,4% de la población español[19]. Para aproximarnos a la noción de municipio rural hay que partir de la Ley 45/2007, de 13 diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, que fue pionera en la adopción de una política estatal general. Su artículo 3 califica a un municipio como rural si posee una población residente inferior a los 5.000 habitantes y está integrado en el medio rural, que es el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores con población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 hab/km^2. La escasa población no es el único criterio para determinar el carácter rural de un municipio pues deben tenerse en cuenta también diversos factores, correspondiendo a la CC. AA. delimitar las zonas rurales diferenciando tres categorías: a revitalizar, intermedias y periurbanas[20]. No obstante, los criterios para delimitar que se entiende por medio rural por contraposición al medio urbano, no coinciden con los previstos en la

19 Datos de las *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico* y del documento *Demografía de la población rural en 2020*, publicación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

20 Las CC. AA. delimitan y califican las zonas rurales teniendo en cuenta diversos factores además de la población, como el aislamiento geográfico, su proximidad a áreas densamente pobladas, las principales actividades económicas….Sobre la base de estos datos se distinguen las zonas rurales a revitalizar, que son aquéllas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial; las intermedias, que tiene baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos; y las periurbanas, que son aquéllas de población creciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas. De acuerdo con el documento *Demografía de la población rural en 2020*, las cuatro CC. AA. con mayor importancia relativa de la población censada en municipios rurales, con un 30% a un 50% de su total de habitantes, son Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Aragón. A continuación, se sitúa un grupo de cinco autonomías con porcentajes entre el 20% y el 30%, formado por la Comunidad Foral de Navarra, Galicia, Andalucía, Principado de Asturias y La Rioja. Por último, con menos del 7% se encuentran Cataluña, País Vasco y Comunidad de Madrid, que son comunidades eminentemente urbanas. En línea con estos datos el programa nacional, disponible en la página web del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/ programas-de-desarrollo-rural/programa-nacional), identifica 105 zonas a rurales a revitalizar: 4 en Cataluña; 3 en Galicia; 11 en Andalucía; 2 en el Principado de Asturias; 3 en Cantabria; 3 en la Rioja; 1 en la Región de Murcia; 6 en la Comunidad Valenciana; 23 en Aragón; 11 en Castilla-La Mancha; 2 en Navarra; 8 en Extremadura; y 28 en Castilla y León. En las Comunidades de País Vasco, Canarias, Baleares y Madrid no existen zonas rurales a revitalizar.

Unión Europea[21]; y sorprendentemente tampoco son siempre los empleados por la propia Administración del Estado que, en ocasiones, recurre al Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas, que califica como municipio rural, además del de población inferior a 5.000 habitantes, el que no supera los 20.000 habitantes y no puede calificarse como urbano por diversos factores correctores: dispersión de la población, pérdida de residentes desde 1960 a 2019 o el peso del sector servicios y del turismo[22].

En la legislación autonómica también se utilizan criterios muy diferentes para identificar los municipios rurales como se refleja en algunos ejemplos: en Galicia, la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local (arts. 88 y 199) prevé la declaración de municipio rural para aquellos que tenga como actividad económica principal la agricultura, menos de 25.000 habitantes y el número de entidades dentro de su término municipal exceda de diez o la densidad de población sea inferior a la media gallega[23]; en Castilla y León se diferencia los rural y lo urbano para organizar la Administración autonómica y el ejercicio de sus competencias[24]; otras

21 En la clasificación estadística común de unidades territoriales (NUTS) de la Unión Europea se tiene en cuenta el grado de urbanización con el referente a la distribución de la población en formato de malla geográfica regular con resolución de 1 km^2, que permite diferenciar los centros urbanos, las aglomeraciones urbanas y las celdas de mallas rurales, de modo que las zonas rurales o escasamente pobladas, se delimitan por los municipios en los que al menos el 50% de la población reside en celdas de malla rurales. Al respecto véase el Reglamento (UE) 2017/2391, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1059/2003, en lo que respecta a las tipologías territoriales (Tercet) (DOCE de 29 de diciembre de 2017). En relación con los diferentes criterios para delimitar el territorio en rural o urbano, puede verse el informe 01|2018, del Consejo Económico y Social de España, *El medio rural y su vertebración social y territorial*, aprobado el 24 de enero de 2018, que recoge diversas clasificaciones y criterios para identificar las zonas rurales.

22 El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana elabora el Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España, que tiene como objetivo fundamental dar a conocer, de forma territorializada, la situación en que se encuentran las zonas urbanas españolas con relación a una serie de parámetros como población, vivienda, servicios, infraestructuras o planeamiento urbanístico, al que en ocasiones se remite para delimitar los municipios no urbanos (por ejemplo, los RRDD 691 y 692 de 3 de agosto de 2021). Delimitadas las áreas urbanas, el Atlas 2022 hace referencia a 7047 municipios no urbanos, que representan el 86,7% de los municipios españoles, con un 17,5% de la población y sobre una superficie de un 79,3%.

23 Sobre la ordenación del medio rural y el costero no urbano, hay que estar a las leyes 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio, y 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico.

24 La Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de ordenación, servicios y gobierno del territorio de Castilla y León, delimita las unidades básicas de ordenación y servicios, que pueden ser rurales o urbanas. Son rurales las que agrupan a municipios iguales o menores a 20.000 habitantes, con contigüidad espacial y con características similares, que cumplan alternativamente alguna de

CC. AA. prevén la zonificación del territorio autonómico a estos efectos de acuerdo con criterios diversos que relacionan despoblación y ruralidad[25]; y en otras, como

las siguientes reglas: a) En función de su tamaño, que la población total de la unidad básica tenga como mínimo 5.000 habitantes, y como máximo 30 000; y, b) En función de la dispersión, que la unidad básica tenga una densidad menor de 15 hab/km^{2,} y como mínimo agrupe a cinco municipios; y son urbanas las constituidas por cada uno de los municipios con más de 20.000 habitantes, aunque también podrán tener esta consideración aquellos municipios que, contando con una población aproximada de 19 000 habitantes, disten más de 50 kilómetros de una unidad básica de ordenación y servicios urbana.

25 Es significativa a estos efectos la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha, que prevé la zonificación del territorio con criterios demográficos, de actividad económica, de usos del suelo y aislamiento geográfico y accesibilidad al medio urbano, diferenciando zonas escasamente pobladas, zonas en riesgo de despoblación, zonas rurales intermedias, y zonas rurales periurbanas. Las primeras comprenderán las agrupaciones de municipios o núcleos de población integradas mayoritariamente por municipios de pequeño tamaño, con una densidad conjunta de población de menos de 12,5 hab/km^2, altas tasas de envejecimiento y pérdidas intensas de población, con un importante aislamiento geográfico con respecto a municipios de más de 30.000 habitantes, un alto porcentaje de suelo de uso forestal, y una elevada significación de la actividad agraria, y podrán ser de intensa o extrema despoblación si la población superior o menor a 8 hab/km^2; son zonas en riesgo de despoblación las agrupaciones de municipios o núcleos de población con densidad de población menor de 20 hab/km2 pero mayor de 12,5 hab/km^2, altas tasas de envejecimiento y una evolución negativa de su población, con una accesibilidad media o baja con respecto a municipios de más de 30.000 habitantes, con elevada significación del empleo agrario, con más del 75 % de su población residiendo en municipios menores de 2.000 habitantes, con usos del suelo tanto agrícolas como forestales; son zonas rurales intermedias las agrupaciones de municipios o núcleos de población, con una densidad de población superior a 20 hab/km^2 e inferior a 50 hab/km^2, fuera del ámbito directo de influencia de las áreas urbanas y una accesibilidad media a los mismos, con una densidad de población en torno a la media regional, población estable o en ascenso y con más del 75 % de su población residiendo en municipios de más de 2.000 habitantes; y son zonas rurales periurbanas, las agrupaciones de municipios o núcleos de población, con una densidad de población superior a 50 hab/km^2 y una tendencia creciente de la población, con una tasa de envejecimiento por debajo de la media regional, que por su proximidad a las áreas urbanas, mantienen una intensa relación y comunicación con las mismas, con desplazamientos diarios por motivo de trabajo, estando la actividad laboral de su población relacionada, casi en su totalidad, con los sectores de actividad secundarios y terciarios. Mediante Decreto 108/2021, de 19 de octubre, se han determinado las zonas rurales de Castilla-La Mancha conforme a esta tipología. Por otra parte, en el País Vasco, la fuerte imbricación del espacio rural y urbano, justifica la remisión de la zonificación al desarrollo reglamentario (Ley 7/2022, de 30 de junio, de Desarrollo Rural del País Vasco); y en Extremadura se entiende que todo el territorio autonómico es eminentemente rural (Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura). En la reciente Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón, el medio rural comprende el conjunto de los asentamientos y municipios clasificados como tales en la Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón, y, en el

Andalucía, sólo tienen en cuenta la población, considerando que presentan problemas de despoblación los municipios con menos de 3.000 residentes[26].

Por lo tanto, es necesario tener en cuenta tanto la relación existente entre la despoblación y la ruralidad como la variedad de criterios que las normas toman en cuenta, y, aunque los mismos pueden responder a diversos fines justificando que las CC. AA. empleen sus propios indicadores, sí sería aconsejable que la Administración del Estado partiera de su propia ley al respecto, que es la Ley 45/2007, de la que frecuentemente se prescinde.

3. Municipios a los que afectaría la reforma de la LBRL de 2022

El nuevo título XI, "régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación" que contempla el borrador de 2022 se aplicaría a todos los municipios que no alcanzan los 5.000 habitantes[27]. Pero también puede extenderse a los municipios siguientes:

- Los municipios de población superior a 5.000 habitantes e inferior a 20.000 habitantes, cuyos términos ni siquiera en parte queden comprendidos en aglomeraciones urbanas, conurbaciones o áreas metropolitanas, siempre que todos sus núcleos tengan una población inferior a los 5.000 habitantes, que, a iniciativa de sus ayuntamientos, se determinen por la Comunidad Autónoma.
- Los municipios en riesgo de despoblación, entendiéndose por tales los de población inferior a 20.000 habitantes, que presenten una tendencia demográfica decreciente superior al 2% de pérdida de población en los últimos cinco años o en los que el porcentaje de población mayor de 65 años sea superior al 22%, según los datos relativos al último año, que, a iniciativa de sus ayuntamientos, se determinen por la Comunidad Autónoma.
- Los municipios con población inferior a 10.000 habitantes no incluidos en los anteriores apartados, cuyos términos ni siquiera en parte queden compren-

caso de los municipios que no se clasifiquen como de carácter rural, "se considera igualmente como medio rural el suelo clasificado como no urbanizable en el planeamiento urbanístico municipal" (art. 20).

26 Artículo 8 de la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos de Andalucía. La población también es el criterio empleado en el Decreto, 166/2022, de 13 de septiembre 2022, del Consejo Catalán de Municipios Rurales, que se refiere a los municipios con menos de 2.000 habitantes.

27 La disposición adicional puntualizar que también se aplicará a los municipios que funcionen en concejo abierto, previsión superflua pues, salvo error, todos estos municipios tienen población inferior a los 5.000 habitantes.

didos en aglomeraciones urbanas, conurbaciones o áreas metropolitanas, que cumplan las demás condiciones que establezca la legislación autonómica.

De lo anterior se deduce que se toman en cuenta dos cifras de población que determinarían positiva y negativamente los municipios directamente incluidos o excluidos de la aplicación el nuevo título, que son los 5.000 y los 20.000 habitantes. El número de municipios a los que resulta aplicable este nuevo título puede resultar más amplio que los 6.815 municipios con menos de 5.000 habitantes en función del cumplimiento de determinadas características y de la voluntad del municipio y de la Comunidad Autónoma. Parece que se sigue la línea marcada por la Ley 16/2003 al fijar qué municipios podrían considerarse como de gran población en el vigente artículo 121 y que ha provocado que se aplique a municipios que solo forzadamente pueden considerarse de gran población como Cuenca (53.988 habs.) o Mérida (59.424 habs.), y que no merezca tal calificación la capital de la provincia, Badajoz con 150.146 habitantes[28]. Algunas anomalías también pueden producirse con los municipios que pasarían a regirse por ese nuevo título, que no se aplicaría a municipios con serios riesgos de despoblación, aunque con población superior a 20.000 habitantes como sucede con algunas capitales de provincia como Soria (39.450 habs.) o Teruel (35.900 habs.), aunque la pandemia haya frenado la progresiva pérdida de población. Lo que no está tan claro es que, como sucedió con los municipios de gran población, surja un movimiento municipal para sumarse al nuevo régimen pues escasas son las ventajas que ofrece. En realidad, como tendremos ocasión de comprobar, en el anteproyecto no se aprecian novedades significativas pues sus previsiones ya están contempladas directa o indirectamente en la legislación actual.

28 Real Decreto 1037/2022, de 20 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2022.

V. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS MUNICIPIOS DE POBLACIÓN INFERIOR A 5.000 HABITANTES Y PERSPECTIVAS DE REFORMA

1. Singularidades para los municipios pequeños en la legislación actual

Nuestra legislación de régimen local estatal y autonómica incorporan distintas especialidades para los municipios más pequeños[29]. En la normativa estatal básica, aquellos que no funcionan en régimen de concejo abierto (art. 29 LBRL), se constituyen en ayuntamientos con una organización mínima compuesta por el alcalde, los tenientes de alcalde (art. 20 LBRL), el pleno, integrado por entre tres y once concejales (art. 179 LOREG) que celebra una sesión ordinaria como mínimo cada tres meses (art. 46 LBRL), y la comisión especial de cuentas (art. 116 LBRL); los miembros que presten servicios en régimen de dedicación exclusiva serán entre uno y tres en los que superen los 1.000 habitantes y no excedan de 10.000 (art. 75 ter LBRL) y excepcionalmente los de entre 2.000 y 5.000 habitantes podrán contar con un puesto de trabajo para personal eventual cuando no haya miembros de la corporación con dedicación exclusiva (art. 104 bis LBRL). Pueden imponer las prestaciones personal y de transporte (art. 128 a 132 TRLHL), cuentan con modelo simplificado de contabilidad (Orden HAP/1782/2013) y se reduce la información que debe suministrarse al Ministerio de Hacienda en cumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 16 Orden HAP/2105/2012). Podrán sostener en común mediante agrupación los puestos de Secretaria, Intervención y Tesorería (Real Decreto 128/2018), sin perjuicio de la garantía de la prestación de estos servicios y el resto de los obligatorios que corresponden a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes (arts. 36 y 70 ter LBRL). También se han previsto especialidades en otras materias de competencia estatal como en contratación (disposiciones adicionales segunda y tercera de la LCSP); en seguridad ciudadana, admitiendo la asociación de municipios con población inferior a 5.000 habitantes para la ejecución de las funciones asignadas a la policía local (Disposición adicional quinta de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado incorporada en aplicación de la Ley de desarrollo rural) o en relación con la competencia sancionadora del alcalde, que corresponderá a los jefes provinciales de tráfico o

29 Sobre las diferentes soluciones para los municipios pequeños puede verse M. Rebollo Puig (2008), cit. p. 187 ss; y, más reciente, J. Tornos Mas (2021), "La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo", en *QDL* n.º 56, pp. 60-65.

equivalentes autonómicos si los servicios municipales son insuficientes (art. 84. 4 Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial).

El artículo 30 LBRL remite a las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas el establecimiento de regímenes especiales para los municipios pequeños o de carácter rural. Y así lo hacen diversas leyes autonómicas[30]. Por ejemplo, el artículo 58 de la Ley 7/1999, de Administración local de Aragón dispone que los municipios con población inferior a 1.000 habitantes podrán acogerse a un régimen simplificado de funcionamiento, que se ajustará a los siguientes principios:

a) La organización complementaria responderá a criterios de sencillez y participación ciudadana.

b) La Diputación General de Aragón elaborará un Reglamento Orgánico tipo de carácter supletorio.

c) Modelos-tipos de actas, acuerdos, ordenanzas, plantillas y otros documentos municipales.

d) Asistencia técnica y administrativa por otras Administraciones.

e) Fomento de las agrupaciones secretariales y de otro personal.

f) Un régimen presupuestario y contable simplificado.

Sin embargo, salvo error, el precepto no ha tenido el adecuado desarrollo normativo y, salvo en urbanismo, poco se ha hecho para facilitar la gestión de los municipios pequeños, tan abundantes en esta Comunidad Autónoma[31].

Además, la legislación autonómica incorpora diversas medidas para facilitar la gestión de los municipios pequeños, como las agrupaciones, forzosas o no, para el sostenimiento en común de los puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional. Atención especial merece el régimen de gestión compartida previsto en los artículos 45 y 46 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana. Está pensado para los municipios con población

30 Así lo hacen también los artículos 77 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, 42 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de Madrid o 51 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.

31 El Decreto 346/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Territorio y Población de Entidades Locales de Aragón añade poco a lo previsto en la Ley. No obstante, sí se aprobó un régimen especial de ordenación urbanística para los municipios pequeños (los de población inferior a los 500 habitantes), y asimilados (los de población entre 499 y 2.000 habitantes) con el Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios.

inferior a 500 habitantes, aunque podrá aplicarse a los que cuenten con una población entre 500 y 1.000 habitantes, en los que la evolución demográfica sea negativa de forma persistente. Su aplicación requiere, informe de la diputación provincial correspondiente y decreto del Consell, en el que se regularán las siguientes cuestiones:

1. Especialidades en relación con la dispensa en la prestación de los servicios municipales mínimos obligatorios.
2. Régimen simplificado de organización y funcionamiento.
3. Disposiciones sobre agrupación con otros municipios colindantes para el sostenimiento de personal común o para la prestación de determinados servicios básicos no obligatorios en forma mancomunada o bajo cualquier otra fórmula asociativa.
4. Programa de reorganización de la gestión municipal, que podrá consistir en la gestión compartida mediante convenios entre el municipio y la diputación provincial o en las fórmulas de colaboración que se determinen con los diferentes departamentos de la Generalitat, sobre los sectores que se considere oportuno.
5. Medidas de fomento, con especial referencia a la preferencia de estos municipios en las convocatorias de ayudas de otras administraciones.
6. Plazo de vigencia, pues el objetivo final es la eliminación de las causas que han determinado la aplicación del régimen de gestión compartida.

Pero, igual que antes se señaló, en el Diario Oficial de la Generalidad Valenciana no se han publicado decretos relativos a la efectiva aplicación de este régimen. Quizá porque el propio legislador lo ha previsto cuanto no proceda la creación de una mancomunidad de interés preferente a las que seguidamente nos referiremos.

De lo anterior, se concluye que la preocupación del legislador autonómico por la efectiva adopción de normas que faciliten la gestión de los municipios pequeños es una simple declaración de intenciones, que carece de aplicación real. Las previsiones en la legislación autonómica han carecido del ulterior desarrollo que permita la efectiva implementación de estas especialidades. Por lo que resulta evidente que la atención que se ha prestado a los municipios con más dificultades de gestión ha sido sumamente limitada y desde luego no ha tenido la misma intensidad que la que han merecido los municipios con mayor población. Quizá ahora esto cambie y la relevancia política que ha alcanzado la lucha contra la despoblación provoque una reacción al respecto. Si esto fuera así, algo al menos se habría conseguido.

2. Una referencia al Anteproyecto de 2022

Aunque, como se anunció, la aprobación de un estatuto básico para los municipios con población inferior a 5.000 habitantes y otros con problemas de despoblación ya no ocupa un lugar primordial en la agenda política, parece conveniente, para completar este estudio, una referencia a su contenido. Las principales medidas al respecto son las siguientes:

a) La tramitación simplificada de los procedimientos. El borrador dispone que podrá acordarse "incluso de oficio, la tramitación simplificada del procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial y sanción administrativa" y habilita para dicha tramitación simplificada de "cualesquiera otros procedimientos, previa adopción y publicación de un acuerdo del Pleno del Ayuntamiento o, en caso del Concejo Abierto, de la Asamblea vecinal". El precepto no es sencillo de comprender a la luz de la regulación general del procedimiento administrativo común: la tramitación simplificada requiere siempre que así lo acuerde la Administración, aunque podrá hacerlo de oficio o a instancia del interesado, respecto de cualquier procedimiento "cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen", o cuando concurran las circunstancias específicamente aplicables a los procedimientos en materia de responsabilidad y de naturaleza sancionadora. No se sabe bien si se trataría de modificar la aplicación de la legislación de procedimiento común a los municipios de menor población o en riesgo de despoblación: ¿No es exigible apreciar que concurren las circunstancias del artículo 96 LPAC y todos los procedimientos podrían tramitarse de forma simplificada por un simple acuerdo del pleno del ayuntamiento o de la asamblea vecinal?; Pero, además, que un procedimiento tenga una tramitación simplificada no significa prescindir del procedimiento; al contrario, se añade un trámite inicial, comunicando al interesado que se ha optado por dicha forma de tramitar el procedimiento, y un nuevo trámite en la hipótesis de que no se resuelva en treinta días. Por ello, con carácter general se ha considerado de escasa utilidad y poco empleado pues son más las dificultades que los inconvenientes[32]; luego, ¿qué se ha solucionado con la tramitación simplificada del procedimiento si el municipio no tiene el soporte material y personal necesario para instruirlo?.

b) La aprobación de las ordenanzas. El anteproyecto, de nuevo, con una redacción confusa, se refiere al soporte que las diputaciones provinciales o entidades equivalentes deben otorgar para la tramitación del procedimiento administrativo de elaboración de ordenanzas "consistente en la elaboración de proyectos de orde-

32 Véase L. Alarcón Sotomayor, (2021), "El procedimiento administrativo" en *Derecho Administrativo, II. Régimen Jurídico básico y control de la Administración*, coordinado por M. Rebollo Puig y E. Carbonell Porras, 4.ª ed,Tecnos, Madrid, p. 58.

nanzas, así como en la realización de las actuaciones de carácter material o de mera gestión integrantes de dicho procedimiento".

c) La atribución de competencias. Cuando se atribuyan competencias a los municipios de menor población o en régimen de despoblación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local de acuerdo con el principio de diferenciación, promoviendo, en su caso, las adaptaciones o medidas que procedan. El anteproyecto exige que, de esta ponderación, quede constancia en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente. Recordemos ahora que el artículo 2 LBRL ya relaciona la atribución de competencias a las Entidades locales con "las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera". Otra cuestión es que ni el Estado ni las CC. AA. hayan prestado atención a estas posibilidades, atribuyendo las competencias a los municipios de forma genérica sin tener en cuenta la materia y la capacidad de gestión de los más pequeños.

d) La dispensa en la prestación de servicios municipales obligatorios. Los municipios podrán solicitar de las CC. AA. la dispensa, temporal o indefinida. de la prestación de todos o algunos de los servicios municipales obligatorios, que supondrá la reasignación de los servicios dispensados a una entidad local supramunicipal. La dispensa, que estaba expresamente prevista en la redacción inicial del artículo 26 LBRL y subsiste en la legislación autonómica, se presupone en la actualidad, a pesar de la compleja y equívoca regulación actual consecuencia de la pésima calidad técnica de la reforma llevada a cabo por la LRSAL y la intervención del Tribunal Constitucional[33]. En todo caso, sí sería deseable que, con ocasión de este anteproyecto, al menos se mejorará la redacción de los artículos 26 y 36 LBRL tan confusos como importantes.

e) Sistemas de gestión colaborativa. Podrán establecerse sistemas de gestión colaborativa dirigidos a garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y, en particular, una prestación de calidad, financieramente sostenible, de los servicios públicos mínimos obligatorios, mediante medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento; adaptación del régimen de dispensa de servicios mínimos obligatorios a las características singulares de los municipios y, en su caso, de garantía de la prestación de dichos servicios mediante

33 Puede verse C. Barrero Rodríguez, (2015), "La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental", en *REDA*, n.º 170.

fórmulas de gestión comunes o asociativas; sostenimiento del personal en común con otro u otros municipios; y, en general, fomento del desarrollo económico y social de los municipios. La aplicación de la gestión colaborativa a un municipio requerirá decisión de la CA, adoptada conforme a su legislación de régimen local propia y previa, en todo caso, la conformidad del municipio afectado y el informe de la diputación provincial o entidad equivalente. El anteproyecto se inspira en la legislación valenciana, remitiendo a la normativa propia de cada comunidad autónoma la concreción de qué se entiende por "sistemas de gestión colaborativa" que ahora no es posible aventurar ni, por tanto, apreciar que ventajas puede comportar para los municipios de menor población y en riesgo de despoblación.

f) La encomienda de gestión a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes. Según el anteproyecto la encomienda se rige por lo previsto en el artículo 11 LRJSP con las especialidades que se prevén. En realidad, se trataría de encomendar, además de las actividades materiales y técnicas, la gestión ordinaria de los servicios municipales e incluso delegar competencias. Y esta encomienda podrá ser a favor de otro municipio o incluso de la propia CA. De este modo el convenio refundiría diversas técnicas de colaboración reguladas en la LRJSP de forma diferenciada.

g) Empleo público. Los municipios de menor población o en riesgo de despoblación podrán encomendar, por acuerdo del pleno, la selección de su personal a las diputaciones provinciales; podrán constituir agrupaciones para el sostenimiento en común de su personal; y los de menos de 1.000 habitantes solicitar la exención de la obligación de crear o mantener el puesto de trabajo de Secretaría. De esta forma, el anteproyecto incorporaría a la LBRL la regulación actualmente establecida en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, completado por la legislación autonómica sin que puedan apreciarse novedades sustanciales.

Como ha podido comprobarse poco hay de novedoso en el anteproyecto; sus previsiones están contempladas expresa o implícitamente en la legislación de régimen local, estatal o autonómica, o en la legislación general aplicable a todas las Administraciones públicas como son la LPAC y la LRJSP. El problema, de nuevo, es la escasa atención e interés en su efectiva implantación.

V. EL PAPEL DE LAS ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES: DIPUTACIONES PROVINCIALES E ISLAS, COMARCAS Y MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS

El funcionamiento, la gestión y la prestación de los servicios municipales obligatorios en los municipios pequeños no queda completo sin una referencia a las entidades supramunicipales, y la misión que asumen -o pueden asumir- al respecto. Siguiendo la clasificación que realiza el artículo 3 LBRL, hay que referirse a las provincias, las islas, las comarcas y las mancomunidades de municipios, que son las relevantes respecto de los municipios pequeños y rurales. Las áreas metropolitanas también integran municipios con escasa población pero no serían rurales o aislados y, consecuentemente, sus problemas no son equiparables[34].Sin embargo, la posición institucional de estas entidades no es la misma pues, como sabemos, sólo las provincias y las islas están constitucionalmente garantizadas, mientras que la creación de las segundas depende de la voluntad de la CA y del municipio. Por esta razón, seguidamente se destaca la especial relevancia de las funciones y competencias de las provincias y las islas respecto de los municipios pequeños o con problemas de gestión, y las entidades equivalentes, y después se atiende a las otras entidades locales[35].

Los fines propios y específicos de las provincias, según el artículo 31 LBRL, que no ha sufrido cambio alguno desde la redacción inicial, son garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en particular asegurando la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, así como la participación en la coordinación de la administración local con la de la comunidad autónoma y la del Estado. Estos fines se concretan en el artículo 36 LBRL que relaciona las competencias de las diputaciones provinciales, que continúan siendo esencialmente la coordinación de

34 Así, por ejemplo, en el Área Metropolitana de Vigo, creada por Ley 4/2012, se integran los municipios de Fornelos de Montes, y Pazos de Borbén con 1640 y 2980 habitantes respectivamente, pero el acceso de sus vecinos a los servicios se rige por lo previsto en la propia normativa reguladora del Área.

35 Como es sabido, las Comunidades Autónomas uniprovinciales, los territorios históricos y los Cabildos y los Consejos insulares han asumido las funciones y competencias que corresponden a las Diputaciones provinciales de régimen común de acuerdo con la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, con los diferentes Estatutos de Autonomía y con la propia LBRL. Y, sin duda, pueden considerarse entidades equivalentes a las mismas. Otra cosa es que la reforma llevada a cabo por la LRSAL posibilite extender la idea de entidad equivalente a las comarcas como he analizado en E. Carbonell Porras (2016), "Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional", en *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, pp. 105-149.

los servicios municipales entre sí para la garantía de una prestación integral y adecuada en todo el territorio provincial –letra a); la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión –letra b); y la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal –letra c). La asistencia y cooperación a los municipios tiene diferente alcance y sentido, pero debe dirigirse preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios municipales obligatorios, que, con la posible prestación de servicios supramunicipales, conforman las principales líneas de acción de las diputaciones provinciales. La aprobación del plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal constituye un instrumento fundamental a tales fines[36]. Respecto del tema que nos ocupa es de interés recordar ahora que la Ley 57/2003 añadió la actual letra d) del artículo 36, competencia relativa a la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito, que, según la exposición de motivos de la Ley se consideraba "especialmente necesaria en las zonas rurales, donde la puesta en práctica de las políticas de desarrollo rural está produciendo excelentes resultados". Seria, por tanto, un cajón de sastre en el que encajarían acciones muy diversas pero, sin duda, en lo ahora nos interesa, la cooperación con las políticas autonómicas y estatales en relación con la despoblación y el desarrollo rural[37]. Pero, como siempre, se mantiene el permanente cuestionamiento de las diputaciones provinciales, incluso en aquellas CC. AA. en las que están claramente implantadas y reconocidas por la ciudadanía, pues, sea cual sea el signo político de sus gobernantes, se resisten a potenciar su posición institucional. Y en este contexto no se aplican las diferentes posibilidades que el ordenamiento jurídico contempla para que las diputaciones provinciales intervengan en la prestación de los servicios básicos de competencia autonómica que, como se señaló, son claves para mejorar la vida en las zonas rurales. La situación es sustancialmente diferente en los archipiélagos canario y balear, pues Cabildos y Consejos Insulares forman parte de la organización institucional autonómica asumiendo la gestión

36 Puede verse F. Fernández-figueroa Guerrero y J.C. Montoya Vilches, (2019), *Los planes provinciales como instrumentos jurídicos necesarios en la cooperación municipal y para el ejercicio de las competencias propias de las diputaciones*, Fundación Democracia y Gobierno local, Claves29, Serie Claves del Gobierno Local, Madrid-Barcelona.

37 Respecto del papel de las diputaciones provinciales con más detalle E. Carbonell Porras, (2021), "Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación", en *QDL* n.º 56, pp. 84-117. La cooperación provincial ha estado siempre vinculada con los municipios rurales como refleja el articulo 161 RSCL.

de competencias y servicios, que se añaden a las que les corresponde en términos similares a las provincias, facilitando una gestión global de las políticas públicas de desarrollo rural y lucha contra la despoblación[38].

Pero, en vez de potenciar a las diputaciones provinciales, las CC. AA. han optado de manera generalizada por fomentar la creación de mancomunidades de municipios y, en alguna, por la creación de comarcas.

Las mancomunidades de municipios son personas jurídicas que surgen del derecho de los municipios a asociarse con otros para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia (art. 44 LBRL). Pero precisamente la libertad que las caracteriza ocasiona numerosos problemas que son sobradamente conocidos. Por eso, aunque en algún caso puedan ser eficaces para los municipios pequeños y rurales, no son la organización idónea para asumir servicios y competencias ajenos a los de los municipios mancomunados ni gestionar las políticas estatales y autonómicas que contribuyen al desarrollo de las zonas rurales. Sin embargo, no lo entienden así los legisladores autonómicos que califican determinadas mancomunidades como de interés general rural, integrales, de ámbito comarcal… con la finalidad de convertirlas en las entidades supramunicipales que canalicen las políticas autonómicas e incluso la asistencia y cooperación provincial[39]. Las mancomunidades, se califiquen como se califiquen, no pueden menoscabar la posición

38 No obstante, en los dos archipiélagos no existen mini municipios y no hay una pérdida de población tan acusada como en otras partes del territorio nacional. En las Islas Canarias, no existe ningún municipio con menos de 500 habitantes, (el de menor población es Bentacuria en las Palmas con 731 residentes) y en las Islas Baleares son sólo dos, Escorca con 211 y Estellencs con 318. Datos del Registro Estatal de Entidades Locales de 1 de enero de 2021.

39 En lo esencial, marginando puntuales diferencias, responden a este planteamiento las mancomunidades de interés general rural de Castilla y León (Ley 7/2013, de ordenación, servicios y gobierno del territorio); las mancomunidades integrales de Extremadura (Ley 17/2010, de mancomunidades y entidades locales menores), las mancomunidades de ámbito comarcal en la Comunidad Valenciana (Ley 21/2018, de mancomunidades) o las mancomunidades de interés comunitario de la Rioja (Ley 1/2003, de la Administración local). Estas normas, además, prevén que las indicadas mancomunidades puedan convertirse en comarcas como ha sucedido en Aragón. Puede verse C. Navarro del Cacho, (2000), "Las demás entidades locales" en *Estudio sistemático de la Ley de Administración Local de Aragón*, dirigido por A. Fanlo Loras, Cortes de Aragón, Zaragoza, pp. 106-107; o equipararlas con las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio de Castilla y León como ha subrayado S. A. Bello Paredes, (2020) "Castilla y León vacía (vaciada): esperando a Ulises", en *Reala. Nueva época*, n.º 13, pp. 120-123. Respecto de la ineficacia de las mancomunidades integrales extremeñas para superar los problemas de inframunicipalismo, véase F. J. Durán García, (2020), "Mancomunidades integrales en Extremadura: estrategia, trayectoria y revisión", en *Reala. Nueva época*, n.º 14, en especial pp. 174-179.

institucional de las diputaciones provinciales ni forman parte del sistema institucional autonómico, y aquí radica una diferencia sustancial con las comarcas[40].

De acuerdo con el artículo 42 LBRL, las comarcas son agrupaciones de municipios cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios que se crean por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos. Sólo Cataluña y Aragón han organizado todo su territorio en comarcas (en Castilla y León existe una única comarca, la del Bierzo), que forman parte del sistema institucional autonómico. Las comarcas asumen funciones de asistencia y cooperación con los municipios, así como aquellas competencias que les atribuyan las leyes autonómicas. Desde este planteamiento general pueden ser un cauce adecuado para intervenir en las medidas de desarrollo rural[41].

No obstante, su funcionamiento real resulta cuestionado por la coincidencia en sus funciones con las propias de las diputaciones provinciales que, además, cuentan con la financiación del Estado (participación en los tributos del Estado, cooperación económica a las inversiones locales…), lo que no sucede con las comarcas, que disponen de los recursos que les reconozca la normativa autonómica[42]. Por eso, en mi opinión, hay que cuestionar la funcionalidad de las comarcas u otras posibles agrupaciones de municipios que puedan crearse que implican un incremento organizativo con discutible eficacia, incluso si se trata de luchar contra la despoblación y mejorar la vida en el mundo rural mientras no se produzca una reforma constitucional directa o indirecta respecto de la provincia[43]. Sin perjuicio

40 En relación con la doctrina constitucional al respecto puede verse la STC 105/2019, de 19 de septiembre, relativa a las mancomunidades de ámbito comarcal valencianas que, en los fundamentos jurídicos 6. e) y 7. c), realiza una interpretación conforme a la Constitución para salvaguardar la posición constitucional de las Diputaciones provinciales. Esta sentencia también es de interés al referirse con detenimiento a las diferencias entre las mancomunidades, que son fruto del asociacionismo municipal y, por ello, no forman parte del sistema institucional autonómico, de las comarcas, creadas por las CC. AA. como opción autoorganizativa propia.

41 Al respecto puede ver C. Barrero Rodríguez, (2019), "De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución?", en *DA. Nueva Época* n.º 6, especial p. 86 ss

42 El artículo 155 TRLHL es contundente al prohibir que las comarcas exijan alguno de los impuestos o recargos que regula la ley o participar en los tributos del Estado; y afirmar que son las leyes de las CC. AA. las que determinarán los recursos económicos que se les asignen.

43 De un posible cambio en la interpretación constitucional, me he ocupado en E. Carbonell Porras (2016), "Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional", en *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, pp. 105-149.

de lo anterior, en las CC. AA. uniprovinciales, que son las que asumen las funciones propias de las provincias, sí tendría sentido la creación de comarcas, en todo o parte de su territorio, para una gestión descentralizada de las funciones de asistencia y colaboración con los municipios con mayores problemas de gestión, así como de las competencias autonómicas que se gestionen más adecuadamente con mayor proximidad al ciudadano. Quizá estos mismos motivos podrían justificar, en algún caso, la constitución de una comarca en una parte concreta del territorio de una CA pluriprovincial en la hipótesis de que se evidencie la incapacidad de la Diputación provincial.

Por lo anterior, a mi juicio, las diputaciones provinciales, que son institucionalmente encargadas de asistir a los municipios más pequeños y garantizar los servicios municipales obligatorios y cuentan con los medios y experiencia para ello, son las entidades supramunicipales idóneas para luchar contra la despoblación, los problemas del mundo rural y contribuir a una adecuada prestación de servicios a sus habitantes, en estrecha relación con las Administraciones responsables de la sanidad, la educación, las telecomunicaciones, el transporte… Son razones esencialmente políticas las que explicarían el persistente desconocimiento, si no rechazo, a recurrir a las diputaciones y potenciar su experiencia y capacidad en el efectivo desarrollo de las políticas autonómicas. Y el recurrente argumento de la falta de legitimación democrática que se imputa al régimen de elección indirecta de los diputados provinciales no lo justifica. Tampoco los miembros de los consejos comarcales son elegidos directamente por los ciudadanos.

En este aspecto no hay novedades de interés en la posible reforma de la LBRL de 2022. No lo es que la cooperación y asistencial provincial comprenda la elaboración de planes específicos para la implementación de mecanismos digitales; la tramitación del procedimiento administrativo de elaboración de ordenanzas; o respecto de la prestación de los servicios de secretaria e intervención en los municipios de menos de mil habitantes. La asistencia provincial comprendería también las nuevas obligaciones que la reforma impondría a los municipios como el programa anual de participación ciudadana, las cartas de servicios municipales o el portal de internet. Además, se prevé un plan anual de garantía de la prestación adecuada de todos los servicios de competencia local a los vecinos de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, elaborado, con participación de los municipios, por la Diputación de acuerdo con la metodología que defina la Comisión Nacional de Administración Local y aprobado por la CA, que lo remitirá al Ministerio para su traslado a la Comisión Nacional y, con su informe, a la Comisión de Entidades Locales del Senado[44]. Por otra parte, las mancomunidades

44 En la primera formulación los planes deberán analizar la situación de la prestación de los servicios de competencia local desde los puntos de vista demográfico y de asentamiento de

de municipios continúan considerándose idóneas para los municipios pequeños, fomentando la creación de las denominadas mancomunidades integradas que se beneficiarían de incentivos económicos[45].

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Nuestro ordenamiento jurídico tiene en cuenta las particularidades de los municipios más pequeños, contradiciendo las afirmaciones realizadas por un sector doctrinal que sistemáticamente critican la uniformidad de nuestro régimen local. Los legisladores, estatal y autonómicos, contemplan diferentes soluciones para hacer frente a los problemas de gestión que estos municipios ocasionan, aunque hay que reconocer que no han sido objeto de un adecuado desarrollo pues ha sido escasa la atención política que han merecido, especialmente si se compara con la que se ha prestado a los municipios de mayor población. La lucha contra la despoblación en el mundo rural se ha elevado al primer plano de la acción política en los últimos años, con la adopción de diversas medidas entra las que se incluye la aprobación de un estatuto básico para los municipios de menor población que despertó grandes expectativas cuando fue anunciado en verano de 2020. Aunque el interés político

la población, competencial, procedimental, organizativo, incluyendo los aspectos relativos al personal y los medios materiales y financieros, y detallar las medidas a adoptar, con respeto a la autonomía de los municipios, para la garantía y calidad de los servicios locales; así como evaluar, en sus sucesivas revisiones, el grado de cumplimiento de los objetivos previamente establecidos y la suficiencia, eficacia y eficiencia de la prestación real, en cada uno de los municipios, de los distintos servicios de competencia local. Podrán contemplar, en concretos municipios, el acceso de la población a la prestación de los servicios públicos o la instalación de infraestructuras en un ámbito territorial superior al del municipio o municipios correspondientes; y formularán, cuando sea procedente y de acuerdo con las previsiones de esta ley, propuestas de cooperación interadministrativa, detallando los incentivos europeos, estatales o autonómicos que puedan ser de aplicación a tal efecto.

45 El reconocimiento como mancomunidad integral exige cumplir los siguientes requisitos, al menos: agrupar a municipios de menor población o en riesgo de despoblación o entidades locales menores que cumplan una de estas dos condiciones: primera, que la población sume, en conjunto, al menos 20.000 habitantes según las cifras oficiales de población; o segunda, que la mancomunidad integre un mínimo de diez municipios de menor población o en riesgo de despoblación o entidades locales menores; prestar efectivamente a los municipios de menor población o en riesgo de despoblación mancomunados al menos tres servicios de los obligatorios en todos los municipios según el artículo 26.1.a) LBRL; y poseer plantilla de personal propio al servicio de la mancomunidad, con dedicación plena a ella. Estas mancomunidades serán objeto de beneficios económicos reconocidos por el Estado y de otras medidas de fomento estatales y autonómicas.

al respecto ha disminuido lo cierto es que parece que ha supuesto un cambio de paradigma: ya no se trata de acometer una reforma de la planta municipal para eliminar los municipios más pequeños que defendía un amplio sector doctrina, sino de dotarlos de una nueva normativa que pretendería garantizar el acceso de los vecinos a los servicios públicos y que tendría el carácter de legislación estatal básica. A pesar de las dudas que suscita que sea el Estado el que apruebe esta normativa pues la variedad de la planta municipal aconseja que sea cada CA la que adopte las medidas necesarias para facilitar la gestión y el funcionamiento de los municipios pequeños, rurales o aislados, quizá ahora se despierte el interés por ellos y se proceda tanto a la efectiva implantación de las medidas que prevé la legislación autonómica como a la incorporación de otras soluciones. Pero, siendo esto cierto, la aprobación de una reforma de la legislación estatal básica que incorpore un nuevo título dedicado a estos municipios con escasa población y con problemas de despoblación no parece que sea una medida efectiva para afianzar la población al territorio como se pretende. Tampoco incorpora novedades relevantes al respecto pues, casi todas las previsiones están contempladas en la legislación autonómica. Otra cosa es que el cambio de orientación política determine que efectivamente se tomen en consideración las dificultades de gestión en estos municipios y se desarrollen y mejoren las previsiones legales existentes para ello. Algo se habría conseguido.

Sin menospreciar los problemas de gestión de los municipios más pequeños y la conveniencia de suprimir aquellos que hayan perdido su sustrato municipal, lo cierto es que las acciones públicas destinadas a combatir la pérdida de población en el mundo rural son responsabilidad del Estado y de las Comunidades Autónomas. No se trata tanto de garantizar la prestación de los servicios de competencia municipal, que en estos municipios son los mínimos y comunes a todos, sino de asegurarles su acceso en unas condiciones de calidad adecuadas a los centros educativos, sanitarios, de transporte, a los servicios de telecomunicaciones… A tales fines las provincias e islas son, hoy por hoy, las entidades constitucionalmente garantizadas, lo que, a mi juicio, constituye suficiente argumento para considerarlas las administraciones intermedias entre los municipios y la CA. Pero, en este plano, no hay razones para ser optimistas: continuará cuestionándose las Diputaciones provinciales, manteniéndose otras entidades supramunicipales a las que se atribuyen funciones similares con una eficacia y eficiencia más que discutible.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Autores varios, *Crisis económica y reforma del régimen local*, (2012), dirigida por L. Cosculluela Montaner y L. Medina Alcoz, y coordinada por M. Hernando Rydings, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra.

Autores varios, *La planta del Gobierno local,* (2013), coordinada por J.J. Díez Sánchez, Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013, Fundación Democracia y Gobierno Local-INAP, Madrid-Barcelona.

Autores varios, *Estudio sistemático de la Ley de Administración Local de Aragón*, (2000), dirigido por A. Fanlo Loras, Cortes de Aragón, Zaragoza.

Autores varios, *La reforma del gobierno local en España e Italia. La riforma del governo locale in Spagna e Italia*, (2019) a cura di Eloísa Carbonell Porras e Giuseppe Piperata, Editoriale Scientifica, Napoli.

Autores varios, *Derecho Administrativo, II. Régimen Jurídico básico y control de la Administración*, coordinado por M. Rebollo Puig y E. Carbonell Porras, 4.ª ed, Tecnos, Madrid.

Autores varios, *Revista de Estudios Locales, CUNAL* (222) n.º 255 monográfico sobre "El estatuto del pequeño municipio. Un reto para los habilitados nacionales".

Barrero Rodríguez, C.: (2015), "La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 170.

Barrero Rodríguez, C.: (2019), "De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución?", en *Documentación Administrativa. Nueva Época* n.º 6.

Bello Paredes, S. A.: (2020) "Castilla y León vacía (vaciada): esperando a Ulises", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, n.º 13.

Carbonell Porras, E.: (2016), "Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional", en *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*.

Carbonell Porras, E.: (2018), "La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, n.º 9.

Carbonell Porras, E.; (2021), "¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica Nueva época*, n.º 15.

Carbonell Porras, E.: (2021), "Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación", en *Cuadernos de Derecho Local. QDL* n.º 56.

Cosculluela Montaner, L.: (1987), "El concejo abierto", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n.º, 234.

Cosculluela Montaner, L.: (2013), "Reforma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse", en *Revista de Derecho Administrativo* n.º 157.

Durán García, F. J.: (2020), "Mancomunidades integrales en Extremadura: estrategia, trayectoria y revisión", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica Nueva época*, n.º 14.

Domínguez Álvarez J. L.: (2020), " Algunos apuntes acerca de la necesidad de repensar el ordenamiento jurídico y la técnica normativa como premisas para afrontar el reto demográfico y territorial", en *Revista Española de la Función Consultiva* n.º 33.

Embid Irujo, A.: (2012), "Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales", en *Cuadernos de derecho local. QDL*, n.º 29.

Fernández-figueroa Guerrero, F. y Montoya Vilches, J.C.: (2019), *Los planes provinciales como instrumentos jurídicos necesarios en la cooperación municipal y para el ejercicio de las competencias propias de las diputaciones*, Fundación Democracia y Gobierno local, Claves29, Serie Claves del Gobierno Local, Madrid-Barcelona.

López Ramón, F: (2010), "Políticas ante la fragmentación del mapa municipal" en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n.º 313-314.

Martínez de la Casa Rodríguez, E.: (2016), "Vetos y resistencias en el fracaso de la reforma de la planta local en España", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época* n.º 5.

Orduña Rebollo, E.: (2003), «Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 291.

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", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica REALA. Nueva época* n.º 5.

Rebollo Puig, M.: (2008), "La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconveniente", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n.º 300.

Sanz Larruga, F.J.: (2020), "Instrumentos de evaluación y participación para la cohesión territorial y ante el reto demográfico", en *Revista Española de la Función Consultiva* n.º 33.

Sosa Wagner, F. y de Miguel García, P.: (1987), *Creación, supresión y alteración de términos municipales,* Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

Tornos Mas, J.: (2021), "La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo", en *Cuadernos de Derecho local. QDL* n.º 56, pp. 60-65.