

La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo

JOAQUÍN TORNOS MAS
*Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Barcelona**

1. Introducción
2. **La reforma del régimen jurídico del pequeño municipio. Marco normativo general**
 - 2.1. Régimen jurídico actual de los pequeños municipios. La normativa básica
 - 2.2. La legislación autonómica relativa a pequeños municipios
 - 2.3. Propuesta de marco normativo para la reforma del régimen jurídico del pequeño municipio. Legislación básica y legislación autonómica
3. **La recurrente llamada a fórmulas asociativas. Marco normativo**
4. **Las entidades territoriales de ámbito inferior al municipio. Marco normativo**
5. **Las políticas de desarrollo rural. Marco normativo**
6. **Las políticas sectoriales. Marco normativo**
7. **Bibliografía**

Resumen

El presente trabajo se ocupa del marco normativo en el que deben enmarcarse el tratamiento normativo y las políticas relativas a la lucha contra el despoblamiento en España, lo que se ha llamado también la lucha frente a la España vacía. Con esta finalidad se examinan diversas formas de actuar en la lucha contra la despoblación y el marco normativo en el que deberían adoptarse las medidas de intervención. Así, se estudia la modificación del régimen jurídico de los pequeños municipios, las fórmulas asociativas municipales, las entidades territoriales de ámbito inferior al municipio, las políticas de desarrollo rural y las políticas sectoriales. En relación con cada una de estas formas de intervención

Artículo recibido el 06/10/2021; aceptado el 10/11/2021.

* Para la realización de este trabajo he contado con la colaboración de los profesores Francisco Velasco, catedrático de Derecho Administrativo de la UAM, y Marc Vilalta, profesor agregado de Derecho Administrativo de la UB.

se examina la normativa que debería tenerse en cuenta para proceder a adoptar las diferentes soluciones. Por tanto, este trabajo tiene un marcado carácter formal, centrado en las normas a tener en cuenta y no en el contenido de las mismas.

Palabras clave: *entidades territoriales inferiores al municipio; legislación básica en materia de régimen local; mancomunidades; pequeño municipio; políticas de desarrollo rural.*

The fight against depopulation in Spain. The legal framework

Abstract

This article addresses the regulatory framework which fights against depopulation in Spain (the so-called fight against the empty Spain). To this end, the article explores several measures taken against depopulation. Thus, the article studies the reform of the legal framework of small municipalities, the municipal associative formulas, the territorial entities with a scope inferior to the municipality, the policies of rural development and the sectorial policies. In relation to each of these forms of intervention, the article analyzes the regulations that should be considered to proceed with the adoption of the different solutions. Therefore, this article has a formal character, and it is focused on the rules to be considered and not on their content.

Keywords: territorial entities inferior to the municipality; basic legislation on local government; municipal associations; small municipalities; rural development policies.

1

Introducción

Es una realidad incontestable que en los últimos años la mayoría de municipios españoles han perdido población. Según datos de las *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*¹, desde el año 2001 hasta el 2018 han perdido población el 63 % de los municipios españoles. En

1. Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico (2019).

los pequeños municipios las pérdidas afectan a casi el 90 % de los menores de 1000 habitantes.

Esta realidad motivó la reacción de los ciudadanos que habitan en estos municipios, que ven cómo el proceso de reducción de su población es imparable y con ello la pérdida de su calidad de vida. Las reivindicaciones de los ciudadanos directamente afectados por este proceso de despoblamiento de los municipios en los que viven llevaron a hablar de “Revuelta de la España Vacía”, frente a la cual los poderes públicos empezaron a tratar de adoptar medidas con las que frenar este proceso².

Dentro de las actuaciones de los poderes públicos cabe situar en primer lugar la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, que en su preámbulo afirma: “Toda política rural debe buscar el logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano, y fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible. Esta iniciativa debe partir del Estado, concertarse con las comunidades autónomas y las entidades locales, respetando el marco competencial, y promover la participación del sector privado”.

Junto a la respuesta normativa hay que destacar las medidas organizativas dentro de la estructura del Gobierno español. Así, mediante el Real Decreto 865/2008, de 23 de mayo, se reguló la composición, funciones y funcionamiento de la Comisión Interministerial para el Medio Rural, el Consejo para el Medio Rural y la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural.

La realidad de los hechos y la fuerza de los movimientos reivindicativos exigiendo medidas eficaces en la lucha contra el despoblamiento, llevaron a situar el tema de la España Vacía dentro de los temas a tratar en la VI Conferencia de Presidentes, celebrada el 17 de enero de 2017. La Conferencia acordó la “Inclusión del reto demográfico en la agenda política nacional y la creación del Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico en enero, formando un Grupo de Trabajo Interinstitucional en abril, integrado por nueve ministerios, todas las CC. AA. y la FEMP, que trabaja ya sobre los distintos ejes de actuación”.

Poco después, el Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, creó la figura del Comisionado del Gobierno frente al Reto demográfico, y el Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019 aprobó las *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico* a las que antes hemos aludido³. En 2020 se refuerza la relevancia política de este tema con la creación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, MITECO

2. Un completo estudio de la despoblación en España, de los factores de la misma y del efecto de la despoblación en el territorio, se contiene en Molina de la Torre (2018).

3. *Vid.*, sobre estas Directrices, Domínguez Álvarez (2021: 70-74).

(Real Decreto 2/2020, de 12 de enero), de la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico (Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero) y de la Conferencia Sectorial del Reto Demográfico⁴.

El 18 de junio de 2020 la entonces ministra de Política Territorial anunció en nota de prensa la elaboración de un “Estatuto Básico de los Pequeños Municipios”, con el fin de alcanzar tres objetivos: “fijar la población al territorio, mantener la calidad democrática del municipio, de acuerdo con nuestro Estado democrático y garantizar las condiciones de vida de los ciudadanos con independencia del territorio en que residan, con la prestación de unos servicios públicos de calidad y otras reformas de carácter local”.

Identificado el problema, el diseño de las políticas y la aplicación de las medidas para hacer frente al reto de la despoblación es ya tarea mucho más compleja. En términos generales creemos que nos enfrentamos a un problema de hondo calado que requiere la actuación coordinada de todas las administraciones territoriales y la adopción de medidas de muy diverso tipo.

La lucha contra la despoblación requiere medidas que eviten el abandono de los actuales municipios por sus habitantes y que logren el regreso de otros ciudadanos a los pequeños municipios. Se trata de fijar a los habitantes en el territorio, y para ello se requieren políticas públicas que permitan dinamizar la economía local y dotar de servicios públicos básicos a los habitantes de estos pequeños municipios, con el fin de frenar el abandono de los mismos y establecer un modelo de ordenación territorial sostenible e igualitario.

La respuesta política a la despoblación de los municipios se suele identificar con la necesidad de reformar el estatuto de los pequeños municipios o de los municipios rurales, lo que sin duda puede ayudar a reducir su pérdida de habitantes, pero creemos que esta reforma, necesaria, es insuficiente en sí misma. La modificación del régimen jurídico del pequeño municipio podrá reforzar la subsistencia de esta entidad local, pero ello no significa que sus habitantes quieran seguir siendo sus habitantes.

Este trabajo no pretende abordar toda la complejidad de la lucha contra la despoblación, ni exponer algunas de las posibles medidas. Nos limitaremos a tratar de identificar el marco normativo en el que deben adoptarse la pluralidad de medidas necesarias para luchar contra el fenómeno de la España vacía, defendiendo la necesidad de contar con medidas estatales y autonómicas para abordar una cuestión tan compleja, pero a la vez tan necesitada de medidas eficaces.

4. Una completa relación de estas actuaciones normativas se encuentra en Carbonell (2021).

2

La reforma del régimen jurídico del pequeño municipio. Marco normativo general

2.1

Régimen jurídico actual de los pequeños municipios. La normativa básica

La LBRL ya contempla la singularidad de los pequeños municipios⁵. Estos pequeños municipios pueden funcionar en régimen de concejo abierto (artículos 19 y 29), y los de menos de 5000 habitantes que se constituyen en ayuntamientos tienen una organización mínima en la legislación básica estatal (artículo 20). Como expone la profesora Carbonell⁶, el pleno está integrado por tres concejales (los de menos de 100 residentes), cinco (los de entre 101 y 250 residentes), siete (los de entre 251 y 1000 residentes), nueve (los de entre 1001 y 2000 residentes) y once (los de entre 2001 y 5000 residentes), según dispone el artículo 179 de la LOREG; celebra una sesión obligatoria como mínimo cada tres meses (artículo 46 LBRL) y deberá contar con la Comisión Especial de Cuentas (artículo 116 LBRL). Los cargos con dedicación exclusiva (que no existirán en los de menos de 1000 habitantes) podrán ser uno en los de población comprendida entre 1001 y 2000 habitantes, dos en los de entre 2001 y 3000 habitantes, y hasta tres en los de población entre 3001 y 10 000 habitantes, quienes podrán percibir una retribución equivalente al – 60 % de un secretario de Estado (artículos 75 bis y ter de la LBRL).

Este régimen singular no se limita a la organización. Si bien la atribución de competencias no diferencia según el tamaño de los municipios, sí que existe una diferencia en lo relativo a los servicios públicos de prestación obligatoria. El artículo 26 de la LBRL diferencia la obligatoriedad de prestación en razón del tamaño del municipio, y solo son obligatorios para los municipios de menos de 5000 habitantes los servicios del artículo 26.1.a). En estos casos también se podrá contar con el apoyo de las diputaciones provinciales (artículo 36 LBRL).

Pero la singularidad de los pequeños municipios también está presente en la legislación sectorial. Seguimos de nuevo la exposición de la profesora Carbonell. Así, en la legislación de contratos se contienen referencias a los pequeños municipios en las disposiciones adicionales segunda y tercera, y

5. Nos remitimos en este punto al reciente trabajo: Carbonell (2021). También puede consultarse Rebollo Puig (2008: 187 y ss.).

6. Carbonell (2021).

en materia de empleo público el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, establece la posible agrupación de municipios para el sostenimiento en común de la secretaría, y limita el personal eventual. Existe un régimen simplificado de contabilidad (artículo 203 del TRLHL, y Orden HAP/1782/2013 de 20 de septiembre). Solo los municipios menores de 5000 habitantes pueden imponer la prestación personal y de transporte para la realización de obras de la competencia municipal, y también se prevén especialidades en materias de competencia estatal, como son la seguridad ciudadana y la seguridad vial.

Pero la LBRL no se limita a establecer un régimen especial básico para los pequeños municipios, régimen especial complementado por leyes sectoriales. La LBRL contiene una amplia remisión al legislador autonómico. El artículo 30 establece que “las leyes sobre régimen local de las comunidades autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural”. De esta forma se reconoce la competencia de desarrollo de lo básico y se formula una “invitación” al legislador autonómico para que, atendiendo a la singularidad de su territorio, profundice en el tratamiento singular de los pequeños municipios y los de carácter rural.

2.2

La legislación autonómica relativa a pequeños municipios

Las comunidades autónomas han hecho un uso moderado de su competencia de organización territorial para incidir en el régimen de los pequeños municipios. No obstante, sí existen algunos textos legales de interés, en particular la reciente Ley de Castilla-La Mancha, de 7 de mayo de 2021, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural, texto ambicioso que va más allá del tema organizativo de los pequeños municipios. De forma particular varias leyes autonómicas desarrollan el régimen especial del sistema de concejo abierto, en particular la Ley de Aragón 9/2009. En todo caso estos textos legales ponen de manifiesto que nuestro régimen local no es tan uniforme como suele decirse, y, por otro lado, que en nuestro sistema contamos con un conjunto de leyes autonómicas que se deben tener en cuenta al plantear una reforma de la LBRL. Veamos brevemente el contenido de estas leyes autonómicas que inciden en el régimen jurídico de los pequeños municipios.

Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, modificada en parte por la Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, estableció un régimen especial para los municipios de carácter rural de menos de 5000 ha-

bitantes, previendo en su artículo 33 la creación de los “distritos” como nuevo ente supramunicipal⁷. Esta nueva figura se suprime, no obstante, en la Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero.

7. Artículo 33 de la Ley 6/1990:

1. *Se establece, en los términos previstos en este artículo, un régimen especial para los municipios de carácter rural que no alcancen la población de 5000 habitantes, mediante la constitución, con carácter voluntario, de distritos administrativos.*

2. *Los municipios podrán delegar en el distrito el ejercicio de todas sus competencias para la realización de actividades y prestación de servicios públicos, constituyéndose en distrito administrativo cuando los componentes del mismo hayan realizado, al menos, la delegación del ejercicio de competencias relativas a las siguientes materias:*

a) *Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas.*

b) *Electrificación y alumbrado públicos.*

c) *Captación, abastecimiento y saneamiento de aguas.*

d) *Recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.*

e) *Pavimentación de vías urbanas.*

f) *Protección del medio ambiente.*

g) *Gestión común de personal y servicios administrativos.*

3. *Cuando los municipios que pretendan constituirse en distrito administrativo formen, a su vez, parte de una de las agrupaciones de servicios administrativos previstas en el artículo 46, el ámbito del distrito coincidirá, como mínimo, con el de los municipios integrados en la agrupación.*

4. *El órgano de gobierno del distrito administrativo será representativo de los ayuntamientos de los municipios que lo formen, constituyéndose en asamblea conforme a las siguientes reglas:*

a) *Pertenecerán a la misma dos concejales por cada municipio agrupado, que ejercerán el voto ponderado en función del número de habitantes del municipio al que representen. Si el municipio se rige en régimen de concejo abierto la representación recaerá en dos miembros de la asamblea vecinal.*

b) *De entre los miembros de la asamblea se elegirá un presidente, que ostentará respecto a ella las mismas atribuciones del alcalde respecto a los ayuntamientos.*

c) *El funcionamiento de la asamblea del distrito administrativo se regirá por lo establecido para el pleno de los ayuntamientos.*

5. *El régimen de delegaciones en los distritos administrativos será el establecido con carácter general.*

6. *Los municipios integrados en los distritos administrativos tendrán capacidad de propuesta en materia de presupuestos y en lo referente a las cuentas del distrito. Asimismo, el distrito rendirá semestralmente un balance de su gestión a los ayuntamientos de los municipios integrados en el mismo.*

7. *A tal efecto se establecerán las siguientes medidas de fomento:*

a) *Ayudas económicas y técnicas para las iniciativas de constitución de distritos administrativos.*

b) *Prioridad en la asignación de subvenciones corrientes y de capital de carácter finalista.*

c) *Previsiones especiales o preferentes para la realización de inversiones con cargo a la Administración de la Comunidad Foral.*

d) *Cualesquiera otras medidas de fomento que el Gobierno de Navarra establezca con el fin de propiciar la constitución de distritos administrativos.*

8. *Para la constitución de distritos administrativos se requerirá la iniciativa de los ayuntamientos interesados mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta del número legal de los miembros que integren la corporación. Corresponderá su aprobación al Gobierno de Navarra, previa información pública en los municipios interesados y con el informe de la Comisión de Delimitación Territorial.*

En el artículo 65 de la Ley de Castilla-La Mancha 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales, se contempla la figura de los municipios de características especiales. Entre ellos están los municipios que no pueden prestar los servicios mínimos por sí solos o de forma asociativa, y no pueden incorporarse a otros limítrofes. En este caso la Ley establece que deberán recibir una atención especial por parte de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y por la Diputación Provincial.

La Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, en su artículo 88, contempla la posibilidad de un régimen especial para los municipios rurales, lo que se concreta en el artículo 100 para los municipios de menos de 25 000 habitantes⁸.

La Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, en su artículo 77, establece un régimen especial para los municipios de menos de 5000 habitantes⁹. El régimen especial de los pequeños municipios, menores de 5000 habitantes, que se establece en el artículo 77, se limita a habilitar una simplificación organizativa y de procedimientos de actuación¹⁰.

8. Artículo 100:

1. Podrán declararse municipios rurales aquellos que cumplan las siguientes condiciones:

a) Que la actividad económica predominante se desarrolle en el sector primario de la agricultura.

b) Que tengan menos de 25 000 habitantes.

c) Que el número de entidades dentro de su término municipal exceda de 10 o la densidad de población sea inferior a la media gallega.

2. Los municipios rurales y la Junta de Galicia podrán celebrar convenios mediante los que se regularán las formas de asistencia y cooperación técnica y económica destinadas a dotar a aquellos de la infraestructura precisa para garantizar la prestación de los servicios mínimos a los ciudadanos.

3. La Junta de Galicia podrá impulsar planes de actuación respecto a estos municipios a fin de fijar la población en el campo y aprovechar las potencialidades productivas que tengan.

9. La exposición de motivos de la Ley dice:

La ya referida proliferación de pequeños municipios carentes de suficientes medios personales y materiales obliga a considerar y regular determinados regímenes especiales, aunque no se ha estimado propio de la Ley, ni del momento tampoco, establecer normas minuciosas que deben tener posterior expresión en el desarrollo reglamentario.

Tal es el caso del régimen de concejo abierto, de especial importancia y aplicación en nuestra Comunidad, respecto del cual se establecen las reglas básicas cuyo desarrollo se llevará a cabo a la vista de la experiencia que su funcionamiento ponga de relieve. Y con igual carácter se contempla el régimen especial para los municipios con población inferior a 5000 habitantes, cuyo establecimiento por la Ley se limita a sentar las reglas básicas de futuras normas y acciones concretas, tendentes a la normalización y simplificación de su funcionamiento administrativo.

10. Artículo 77:

Los municipios de Castilla y León de población inferior a 5000 habitantes tendrán un régimen especial ajustado a las siguientes normas:

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, también contempla un régimen simplificado para los municipios de menos de 1000 habitantes. El artículo 58 de la Ley 7/1999 se limita a dejar abierta la posibilidad de un régimen simplificado para los pequeños municipios¹¹.

La Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, contempla igualmente un régimen especial para los pequeños municipios, consistente en la simplificación organizativa y procedimental, permitiendo la dispensa en la prestación de servicios públicos obligatorios y favoreciendo la agrupación voluntaria de los mismos. El artículo 42 establece estas posibles actuaciones y habilita a su desarrollo posterior¹².

-
- a) *La organización complementaria y el funcionamiento responderán a los principios de sencillez, economía, eficacia y participación ciudadana.*
 - b) *De acuerdo con los principios establecidos en el apartado anterior, la Junta de Castilla y León aprobará un Reglamento orgánico que regirá en defecto del que pueda aprobar el pleno del ayuntamiento.*
 - c) *Por la Consejería competente en la materia se establecerán modelos-tipo de actas, acuerdos, ordenanzas, plantillas y otros documentos municipales para facilitar una actuación administrativa unitaria y ágil.*

11. Artículo 58:

Los municipios de población inferior a 1000 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.*

12. Artículo 42:

1. Mediante ley, podrá establecerse un régimen de organización y funcionamiento simplificado para los municipios con población inferior a 1000 habitantes, que regirá en defecto de acuerdo expreso adoptado por mayoría absoluta del pleno.

2. La Comunidad de Madrid elaborará modelos-tipos de actas, ordenanzas y cualquier otro documento municipal, que podrán ser adaptados por el municipio a sus propias características. Igualmente podrá dotar a estos municipios de medios para facilitar la gestión municipal promoviendo las tecnologías y métodos más avanzados.

3. La Comunidad de Madrid fomentará la integración de estos municipios en mancomunidades municipales y otras agrupaciones de municipios mediante las acciones que se estimen oportunas para asegurar un adecuado nivel de prestación de servicios, especialmente los de naturaleza obligatoria.

4. Si la prestación de los servicios municipales obligatorios no quedara asegurada mediante las fórmulas asociativas previstas en esta Ley, se solicitará, según lo previsto en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, la dispensa de dicha obligación de la Comunidad de Madrid, que: a) Deberá adoptar las medidas oportunas para garantizar dichos servicios obligatorios pudiendo emplear cualquier mecanismo previsto en esta Ley. b) Podrá realizar un plan de viabilidad del municipio para, en su caso, acordar la iniciación del procedimiento

La Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, también se ocupa de los pequeños municipios. En su preámbulo se dice: “Al objeto de adecuarse al carácter multiforme del mapa local valenciano la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana contempla la posibilidad de establecer medidas de fomento de las agrupaciones municipales y la existencia de regímenes especiales, destacando como principal novedad en este ámbito la figura del régimen de gestión compartida, que dispensa a los pequeños municipios acogidos al mismo de la prestación de determinados servicios públicos y configura un modelo simplificado de organización y funcionamiento”.

De acuerdo con estos principios la Ley crea la figura de la gestión compartida para los municipios de menos de 500 habitantes y los situados entre los 500 y 1000 habitantes con una evaluación demográfica negativa de forma persistente. El artículo 46 precisa el alcance de esta llamada gestión compartida¹³.

para la supresión del municipio mediante su incorporación o fusión con municipios limítrofes.

5. La Comunidad de Madrid podrá iniciar expediente para la integración o fusión del municipio en el que el régimen del concejo abierto no permita una adecuada gestión de la Administración municipal.

13. Artículo 45. Ámbito de aplicación.

1. El régimen especial previsto en esta sección podrá aplicarse a los municipios con población inferior a 500 habitantes.

2. También pueden beneficiarse de este régimen especial aquellos municipios cuya población residente se encuentre comprendida entre 500 y 1000 habitantes, en los que la evolución demográfica sea negativa de forma persistente.

3. En los supuestos en que se considere conveniente y simultáneamente con la aplicación de este régimen especial a determinados municipios, la Generalitat podrá proponer la constitución de mancomunidades de interés preferente, en los términos expuestos en el artículo 107 esta Ley.

Artículo 46. Contenido del régimen especial de gestión compartida.

La aplicación a un municipio del régimen especial de gestión compartida se llevará a efecto, previo informe de la diputación provincial correspondiente, mediante decreto del Consell, en el que se regularán las siguientes cuestiones:

1. Especialidades en el régimen de dispensa de la prestación de los servicios municipales mínimos obligatorios.

2. Diseño de un 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, consistente en un “sistema de gestión compartida” que se articulará a través de convenios suscritos entre el municipio y la diputación provincial respectiva, así como a través de las fórmulas de colaboración que se determinen con los diferentes departamentos de la Generalitat, sobre los sectores que se considere oportuno. Ello sin perjuicio de otras funciones de asistencia que pueda prestar la diputación provincial.

5. Medidas de fomento, con especial referencia a la preferencia de estos municipios en las convocatorias de ayudas de otras administraciones.

Finalmente, la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia, trata de afrontar el problema demográfico de Galicia desde una perspectiva diversa a la del tratamiento del régimen jurídico de los pequeños municipios. En su larga exposición de motivos se destaca la importancia de considerar la perspectiva demográfica en el diseño y desarrollo de todas las políticas públicas. En su artículo 4, entre los principios rectores de la Ley incluye el del equilibrio territorial. Los artículos 77 a 101 se ocupan de este tema, pero no inciden en el tema del régimen jurídico de los pequeños municipios.

Este rápido repaso a la normativa autonómica que se ha ocupado de los pequeños municipios permite concluir que las normas autonómicas han aportado pocas novedades significativas respecto a lo establecido en la legislación básica estatal. Al margen del desarrollo del régimen de concejo abierto, que ya está establecido en la legislación básica estatal, pocas son las novedades. Puede afirmarse que la legislación local autonómica reconoce el problema del pequeño municipio y la necesidad de su tratamiento legislativo, pero es muy poco lo que aporta.

Como reflexión general creemos que puede destacarse en primer lugar el hecho de la diversa concepción de lo que debe entenderse por pequeño municipio. En ocasiones se definen como tales los menores de 500 habitantes, pero en otras son los municipios de menos de 1000 o de 5000 habitantes. De forma más imprecisa se habla también de municipios rurales o de municipios de características especiales que no pueden prestar por sí solos los servicios mínimos obligatorios.

En segundo lugar se comprueba que el tratamiento jurídico del pequeño municipio es genérico. Por término general se alude a la necesaria simplificación de la normativa organizativa y de funcionamiento, pero sin concretar en qué debe consistir esta simplificación.

En tercer lugar nos parece importante destacar el cambio de tendencia en la Ley gallega 5/2021 y en la Ley de Castilla-La Mancha de 7 de mayo de 2021. En estos textos el problema del reto demográfico ya no se vincula de forma casi exclusiva con el problema del régimen jurídico del pequeño municipio, sino que se pone de relieve que lo importante es articular políticas transversales de diverso orden material que sean eficaces y que permitan asentar a la población en el territorio.

6. Plazo de vigencia.

En todo caso, la instauración del régimen de gestión compartida tendrá por objetivo final la eliminación de las causas que determinaron su aplicación.

2.3

Propuesta de marco normativo para la reforma del régimen jurídico del pequeño municipio. Legislación básica y legislación autonómica¹⁴

Lo expuesto en los apartados anteriores nos ofrece una amplia información de la normativa existente en relación con el problema del despoblamiento, del reto demográfico, y algunas de las soluciones que han tratado de establecerse mediante reformas normativas del régimen de los pequeños municipios.

Esta política normativa ha tenido como principal contenido el reconocer la singularidad del pequeño municipio y dotarlo de un nuevo estatuto jurídico, con el fin de garantizar la subsistencia de este nivel territorial, subsistencia que se entiende favorecerá la lucha contra la despoblación. Esta singularidad, permitida por la LBRL y desarrollada de forma limitada por algunas comunidades autónomas, pretende dotar de instrumentos propios al pequeño municipio, por sí o agrupado con otros entes territoriales, para que pueda subsistir y prestar los servicios básicos a sus ciudadanos. La defensa del pequeño municipio se concibe como un medio de fijar a la población en el territorio, también como una forma de recuperar población para estos pequeños municipios.

De acuerdo con este planteamiento procede ahora analizar el alcance de la competencia estatal para definir un nuevo estatuto del pequeño municipio, teniendo en cuenta el marco constitucional, la LBRL vigente y las leyes autonómicas de régimen local.

Pues bien, en la actualidad, y tras cuarenta años de jurisprudencia constitucional, se puede afirmar de forma sintética que las competencias sobre régimen local siguen el esquema *bases (estatales) más desarrollo (autonómico)*. Solo en algunos concretos aspectos del régimen local la competencia estatal es exclusiva. Es el caso del sistema de ingresos locales (SSTC 233/1999, FJ 4, y 48/2004) o del régimen electoral local (STC 38/1983, FJ 3).

La competencia básica estatal sobre el conjunto del régimen local se incardina en el artículo 149.1.18 CE, según el cual corresponde al Estado establecer las “bases del régimen jurídico de las administraciones públicas”. Si bien este precepto no se refiere directamente a la Administración local, el Tribunal Constitucional entendió, ya en la STC 32/1981, que correspondía al Estado la “fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia [de las entidades locales] de general aplicación en todo el Estado” (FJ 5). Legitimado por esta doctrina, el legislador estatal entendió, ya en 1985, que el artículo 149.1.18 CE ampara una regulación *básica específica*

14. Para la redacción de este apartado he contado especialmente con las aportaciones y sugerencias del profesor Francisco Velasco.

y extensa para la Administración local, esto es, un “régimen local” básico. Esta amplia comprensión de la competencia estatal, claramente expresada en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), fue admitida por el Tribunal Constitucional en la STC 214/1989, FJ 1. Según esta jurisprudencia, de entre las varias comprensiones posibles del artículo 149.1.18 CE, la seguida por las Cortes españolas (la posibilidad de dictar una ley básica específica y extensa sobre el “régimen local”) es una de las admisibles, aunque no la única válida.

En todo caso, a partir de la STC 214/1989 se ha entendido de forma pacífica que en España el régimen local es “bifronte” (FJ 11). Esto es, que el Estado puede regular el “régimen local básico” y que a cada comunidad autónoma corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases estatales. El hecho de que los distintos *estatutos de autonomía* presenten hoy importantes diferencias textuales sobre la correspondiente competencia autonómica sobre régimen local no ha merecido, en general, una especial atención por la jurisprudencia constitucional. Así, en relación con el artículo 160 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), que atribuye ciertas competencias “exclusivas” a la Comunidad Autónoma, la jurisprudencia constitucional declara expresamente que tal competencia “exclusiva” es, en puridad, una competencia de “desarrollo” de las normas básicas estatales (SSTC 31/2010, FJ 100, y 103/2013, FJ 4).

La competencia básica estatal sobre régimen local, construida a partir del artículo 149.1.18 CE, se ha definido -hasta hoy- de forma *tanto extensa como intensa*. Así, por lo que se refiere a su *extensión*, la jurisprudencia constitucional ha reconocido al Estado la posibilidad de regular casi todos los aspectos del régimen local. Desde la autonomía local hasta la organización de cada tipo de entidad local, pasando por su funcionamiento y su régimen financiero. Según la STC 214/1989, corresponde al Estado establecer los principios o bases “relativos a los aspectos institucionales –organizativos y funcionales- y a las competencias locales” (FJ 1).

Junto a ello, la *intensidad* de la competencia básica también es notable. En las materias de interés local, definidas de forma extensiva, la jurisprudencia constitucional ha reconocido al Estado la facultad de establecer normas básicas con un alto grado de concreción. Ello explica que una buena parte de las leyes autonómicas de régimen local apenas si regulen el régimen de organización y gobierno de las entidades locales constitucionalizadas (municipios, provincias e islas) y, en cambio, dediquen gran atención a aspectos tendencialmente *secundarios o complementarios* del régimen local, como la gestión provisional de los municipios disueltos y las agrupaciones municipales (arts. 44 a 53 y 54 a 72 de la Ley madrileña 2/2003, de 11 de marzo,

de Administración Local), las mancomunidades “integrales” (Ley extremeña 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales), las entidades locales menores o autónomas (arts. 112 a 132 de la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía) o la participación ciudadana en la elaboración de las políticas locales (arts. 67 a 82 de la Ley vasca 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales).

En puridad, la jurisprudencia constitucional ha distinguido, dentro del amplio espectro de materias que componen el régimen local, *dos niveles de intensidad* definitorios de la competencia básica estatal. En principio, ya desde la STC 214/1989 se viene considerando que la competencia estatal es más intensa en todo lo referido a las entidades locales *constitucionalizadas* (municipios, provincias e islas) que en relación con las demás entidades locales *de segundo nivel* (comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios locales, entidades locales inframunicipales), para las que se reconoce un “alto grado de interiorización autonómica” (SSTC 214/1989, FJ 4, y 41/2016, FJ 5). Este criterio jurisprudencial no ha impedido por completo la regulación básica estatal sobre estas otras entidades locales no constitucionalizadas, aunque sí se observa que tal regulación básica es generalmente menos densa.

El resultado es, en suma, que al amparo del artículo 149.1.18 CE –y contra el criterio general enunciado en la STC 50/1999 y reiterado luego en la STC 50/2018, FJ 4 a)- el Estado ha regulado con mucha extensión y detalle la organización interna de las entidades locales constitucionalizadas

De otro lado, y en otro aspecto que es relevante para la regulación de los municipios pequeños y rurales, como es el de los funcionarios locales *con habilitación nacional*, el Tribunal Constitucional permite también una regulación muy detallada. Esto explica que en la actualidad esté vigente el extenso Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo. En este reglamento, que se autocalifica como “básico” en su disposición final primera, se regula por completo, y de forma exhaustiva, el régimen de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional. Formalmente, en esta materia la competencia estatal es solo básica, pero lo cierto es que el Estado muestra una comprensión muy extensa de su propia competencia básica. No solo porque esa regulación básica se contiene en un reglamento y no en una ley, contra el criterio de principio que reitera la jurisprudencia constitucional (STC 69/1988), sino porque el alto nivel de detalle en la regulación hace prácticamente inimaginable un desarrollo legislativo autonómico (e incluso un desarrollo reglamentario autonómico).

Incluso respecto de las entidades locales “no constitucionalizadas”, para las que la jurisprudencia constitucional consideró inicialmente (en la STC 214/1989) que la competencia básica estatal es más limitada, se puede comprobar en la práctica una amplia tolerancia jurisprudencial hacia la regulación estatal. Este intenso

alcance de la competencia básica estatal se justifica, en el caso de las *mancomunidades*, por ejemplo, en que “en la medida en que [las mancomunidades] no son titulares de otros intereses que los de los municipios encomendantes, participan de la autonomía que constitucionalmente se predica de los entes locales que las forman” (STC 103/2013, FJ 5), lo que directamente activa la extensa e intensa competencia estatal sobre el régimen jurídico de los municipios. Es importante precisar aquí que el amplio alcance de la competencia básica estatal no se enuncia en abstracto, sino por su conexión directa con aspectos constitucionales centrales del régimen local (como la autonomía municipal).

La amplia extensión e intensidad de la competencia básica estatal sobre “régimen local” apenas si ha tenido en la jurisprudencia constitucional, hasta hoy, *dos límites claros*:

a) En primer lugar, por lo que se refiere a las competencias de las entidades locales, el Tribunal Constitucional ha insistido en que en las materias de titularidad autonómica son las propias comunidades autónomas –y no el Estado– quienes atribuyen y regulan el ejercicio de las *competencias locales* (STC 41/2016, FFJJ 10 y 13 c).

b) En segundo lugar, la competencia estatal básica no tolera normas con tal nivel de *detalle* que, de hecho, impidan todo ejercicio sustantivo de las competencias autonómicas para el desarrollo legislativo. Así, por ejemplo, excede de la competencia estatal la identificación cerrada de los órganos directivos de los ayuntamientos (STC 103/2013, FJ 5 j). Este límite constitucional basado en el nivel de detalle de la regulación estatal se ha concretado, sobre todo, en la prohibición de que la ley estatal concrete el órgano autonómico al que corresponden las tareas de control sobre las entidades locales que define la legislación básica estatal (STC 41/2016, FFJJ 7 c) y 8 b).

La amplia competencia estatal para regular el “régimen local básico” ampara, según la jurisprudencia constitucional, no solo una regulación básica uniforme para *cada clase* de entidad local (municipio, provincia, isla, y aquellas otras que pueden añadir los estatutos de autonomía y las leyes autonómicas), sino también una regulación básica específica para concretos *subtipos* de entidad local, definidos por la propia legislación básica estatal. La STC 214/1989 consideró que la norma básica estatal no invadía las competencias autonómicas, porque la simple *previsión* básica de regímenes municipales especiales en nada limitaba las competencias autonómicas de desarrollo legislativo (FJ 7).

A partir de aquí se puede considerar que no hay objeción competencial de principio para que el Estado añada a la LBRL un título específico para los municipios pequeños y/o en riesgo de despoblación. De esta forma, el Estado ocuparía ahora el espacio normativo que originariamente el artículo 30 LBRL había reconocido a cada comunidad autónoma. Esta *expansión de las bases*

estatales, con la consiguiente constricción del ámbito competencial autonómico, no es por sí contraria a la Constitución. Pues como expresamente ha recordado el Tribunal Constitucional -precisamente en relación con la reforma de la LBRL por medio de la LRSAL-, al amparo de su competencia básica el Estado puede optar por distintos modelos de régimen local, condicionando por tanto la legislación de desarrollo autonómica (STC 41/2016, FJ 3 a).

A lo anterior cabe añadir que tras la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, el Estado no tiene ningún impedimento estatutario para *desplegar al máximo* de su capacidad potencial la competencia básica sobre régimen local *ex* artículo 149.1.18 CE¹⁵.

Ahora bien, lo cierto es que el Estado, al amparo de su competencia legislativa básica *ex* artículo 149.1.18 CE, tanto puede optar por una regulación extensa y detallada (amparada por la jurisprudencia constitucional hasta hoy) como por una regulación mucho más selectiva y/o principal, dejando en consecuencia mayor margen a la regulación autonómica. Siendo posibles ambas opciones de política legislativa, ambas constitucionalmente válidas, una regulación básica uniforme puede resultar insatisfactoria. Si la regulación básica estatal es muy extensa e intensa, como es frecuente hasta hoy, apenas si hay margen para políticas locales autonómicas que pretendan atender a la propia singularidad local de su territorio. Pero, por otro lado, una regulación estatal muy reducida o principal impone un alto nivel de desarrollo legislativo a todas las comunidades autónomas, incluidas aquellas que se muestran conformes con unas bases estatales muy amplias.

Además de defender una legislación básica no extensa ni intensa, también nos atrevemos a formular una propuesta complementaria, una regulación básica estatal *dual*, compuesta por preceptos aplicables *sine qua non* y otros

15. STC 31/2010, FJ 64: “Del art. 149.1 CE resulta que la atribución por el Estatuto a la Generalitat de competencias exclusivas sobre una materia en los términos del art. 110 EAC no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado (ya hemos dicho que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia), que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales. Por su parte, la atribución estatutaria de competencias a la Generalitat compartidas con el Estado según el criterio bases/desarrollo (art. 111 EAC) no impedirá que *las bases estatales configuren con plena libertad* las distintas materias y submaterias de un mismo sector material, de suerte que cuando así sea la exclusividad respecto de tales materias y submaterias eventualmente proclamada por el Estatuto lo será *impropiamente*, sin cercenar ni menoscabar la proyección de la competencia exclusiva estatal sobre las bases de dichas materias o submaterias. En fin, es obvio que la atribución a la Generalitat de competencias de ejecución *tampoco puede impedir el completo despliegue de las competencias normativas, legislativas y reglamentarias, del Estado* (art. 112 EAC)”.

preceptos desplazables por las leyes autonómicas. Esta propuesta se basa en la constatación de que son numerosos los ejemplos de normas básicas con aplicación territorial restringida o, incluso, muy acotada¹⁶. Esta opción ha sido pacíficamente aceptada por la jurisprudencia constitucional (SSTC 214/1989, FJ 26; 147/1991, FFJJ 4 d) y 5; 109/1998, FJ 3; 50/1999, FJ 6; 132/2012, FJ 3, entre otras). En estos casos, es la propia norma básica estatal la que opta por un *cierto grado de diversidad*, y no por la completa uniformidad, como patrón normativo común en toda España. En otros términos: el “denominador normativo común” establecido por el Estado como norma básica consiste precisamente en abrir algunos espacios a la diversidad, cuando así lo consideren oportuno las correspondientes comunidades autónomas.

Visto ya que el Estado puede decidir, como opción normativa básica, la inaplicación de algunos de sus preceptos (en parte del territorio nacional), tal opción legislativa puede consistir en el *futuro desplazamiento* de las normas estatales por leyes autonómicas. En tal caso, es el propio Estado, en ejercicio de su competencia básica, quien opta por no ejercer en toda su extensión posible su competencia básica (vinculando así a las comunidades autónomas), permitiendo en cambio un mayor campo de regulación a las comunidades autónomas que quieran establecer un régimen local parcialmente diverso del básico estatal. Esto es: una vez asumido que una competencia básica estatal permite al Estado muchos grados y formas de regulación, definiendo correlativamente el alcance efectivo de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo, una de esas posibles formas de regulación consiste en dotar a sus propias normas de una eficacia limitada, autorizando su posible desplazamiento por leyes autonómicas de régimen local.

Debe señalarse que no estamos aquí ante una regulación estatal meramente supletoria, sino ante una regulación directamente vinculante que, por decisión del propio Estado, puede ser parcialmente desplazada en alguna comunidad autónoma. El Estado, al conformar sus bases, lo estaría haciendo de la manera más favorable posible al pleno despliegue de la competencia autonómica de desarrollo legislativo, pues permitiría incluso el desplazamiento parcial de la regulación estatal. En este sentido, no es invocable aquí la jurisprudencia constitucional que enuncia severos límites a la legislación *supletoria* estatal (fundamentalmente, en las SSTC 118/1996 y 161/1997).

Por tanto, creemos que no parece hoy discutible que una ley básica estatal sobre régimen local pueda incluir preceptos aplicables de forma necesaria y *uniforme* en toda España y otros preceptos *desplazables* por las leyes auto-

16. Para el derecho local, entre otros: Font i Llovet, (2000: 235). También: Velasco Caballero (2009: 204-205).

nómicas. En ambos casos el Estado estaría actuando dentro de los límites de su competencia básica.

3

La recurrente llamada a fórmulas asociativas. Marco normativo¹⁷

Los problemas de los pequeños municipios también se han tratado de solucionar tradicionalmente con el recurso a la potenciación de las fórmulas de colaboración interadministrativa. Dado que las reformas “traumáticas”, aquellas que consistirían en la reducción radical del número de municipios en España, suprimiendo por ejemplo todos los de menos de 5000 habitantes, se rechazan por políticamente imposibles, se plantea como alternativa la colaboración y el asociacionismo entre municipios¹⁸. En este sentido cabe recordar que el artículo 26.2 de la LBRL trata de estimular con carácter general el recurso a formas de colaboración, cuando dice que “los municipios incluidos en el ámbito de aplicación de este Título podrán agruparse en cualquier fórmula asociativa para la prestación de servicios de su competencia”.

Pero la LBRL va más allá del establecimiento de este principio general, ya que reconoce de forma expresa varios instrumentos de cooperación. Por ejemplo, el derecho de los municipios –de todos ellos, con independencia de su población– a mancomunarse con otros para la ejecución de obras y servicios (art. 44.1 LBRL) o el derecho de formalizar convenios o integrarse en consorcios con otras entidades públicas (art. 57.1 LBRL).

En este caso, nos parece correcto limitar el alcance de la normativa básica al fomento de la constitución de mancomunidades municipales, ya que la reducción de lo básico resulta plenamente coherente no solo con la naturaleza asociativa y voluntaria de dichas entidades (art. 44.1 LBRL), sino también con la distribución constitucional de competencias en esta materia. Y es que, como ha quedado expuesto anteriormente, cuando hablamos de mancomunidades de municipios nos referimos a entidades con un “alto grado de interiorización autonómica” (SSTC 214/1989, FJ 4, y 41/2016, FJ 5), de manera que, sin perjuicio de la capacidad del Estado de incidir en su régimen jurídico (*ex* art. 149.1.18 CE), la regulación de esta institución compete principalmente al legislador autonómico.

17. En la redacción de este apartado he contado con las aportaciones y sugerencias del profesor Marc Vilalta.

18. Sobre esta cuestión, *vid.* López Ramón (2020), Rebollo Puig (2008), y Vilalta y Gracia (2016: 147-157).

De hecho, algunas comunidades autónomas han regulado ya figuras propias —es el caso, por ejemplo, de las “mancomunidades integrales” reguladas en la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura—. De esta forma el legislador autonómico puede adecuar la figura territorial asociativa a sus singularidades y necesidades, reconociendo por ejemplo la conveniencia de mancomunidades que, desbordando su configuración legal tradicional, pasen a estar concebidas para asumir una gran diversidad de funciones, que abarcan buena parte de las competencias de los municipios asociados¹⁹.

En definitiva, y de acuerdo con lo antes expuesto, creemos que, en la medida en que las mancomunidades de municipios constituyen entidades con un alto grado de interiorización autonómica, debería preverse la posibilidad de que la regulación estatal sea desplazable por la legislación autonómica. También nos parece conveniente proponer que la legislación básica habilitara para que las leyes de las comunidades autónomas pudieran permitir la participación de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (en adelante, EATIM) —también denominadas entidades locales menores— en las mancomunidades de municipios. De este modo, se cerraría la controversia planteada entre la regulación básica estatal —que parece limitar el derecho a participar en mancomunidades únicamente a los *municipios* (art. 44.1 LBRL)— y algunas leyes autonómicas que, por el contrario, han previsto que puedan formar parte de este tipo de entidades asociativas no solo los municipios, sino también las EATIM, si bien, en estos supuestos, se requiere la autorización del municipio matriz en el que se inscriben.

Finalmente apuntamos que la norma básica podría igualmente incidir en el procedimiento de constitución y de aprobación de los estatutos de las mancomunidades de municipios, con una remisión a la legislación autonómica más amplia que la que actualmente se contiene en el artículo 44.3 de la LBRL. La legislación autonómica podría prever procedimientos de creación de mancomunidades entre pequeños municipios mucho más simples.

Junto con la regulación de las mancomunidades de municipios, la modificación de la LBRL podría también hacer referencia a otra de las fórmulas asociativas más extendidas en nuestro ordenamiento jurídico-local: los consorcios administrativos. De acuerdo con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), cuando hablamos de consorcios nos refe-

19. En este sentido, entre otros muchos, Barrero Rodríguez (2007), quien afirma que, “si en algún momento pudo pensarse que lo que en verdad definía una mancomunidad era la especialidad de fines en el sentido de estar constituida para la ejecución de una obra o la prestación de un servicio singular, esta idea ha de estimarse superada ante la realidad que ofrece un panorama muy diferente” (p. 1040). En el mismo sentido, puede consultarse el estudio sobre las mancomunidades de municipios existentes en Cataluña en Vilalta y Gracia (2016).

rimos a entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias entidades públicas entre sí, o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias (art. 118.1 LRJSP).

Desde esta perspectiva, junto a las mancomunidades, los consorcios pueden constituir una herramienta muy útil para facilitar que, de forma asociada con otras administraciones públicas, los pequeños municipios puedan prestar adecuadamente a los ciudadanos los servicios públicos que tienen encomendados. Por ello también hacemos una llamada al legislador básico para que impulse la creación de entes consorciales y facilite su creación por parte de los pequeños municipios.

En este sentido, tal y como sucedía con las mancomunidades de municipios, en este caso la especialidad podría consistir nuevamente en la flexibilización de algunos elementos que tradicionalmente han caracterizado dicha figura. En particular, podría modularse la especialidad con la que se definen tradicionalmente los consorcios, puesto que se trata de un tipo de entidad pública creada para atender fines concretos y determinados²⁰; permitiendo, por el contrario, que dichos consorcios locales especiales puedan asumir una pluralidad de fines, que abarquen diferentes áreas competenciales municipales.

También podría pensarse en una flexibilización de los criterios de adscripción previstos para estos nuevos consorcios locales especiales. En este caso, no se trataría simplemente de eliminar dicha exigencia, por cuanto el artículo 120 de la LRJSP la configura como una obligación de todos los consorcios, sino de simplificar y clarificar sus consecuencias.

En definitiva, como venimos sosteniendo, aunque el legislador estatal tiene la capacidad de determinar las fórmulas asociativas de las entidades locales *ex* artículo 148.1.18 de la Constitución –véase, por ejemplo, la STC núm. 41/2016, de 3 de marzo, FJ 8, o la STC núm. 180/2016, de 20 de octubre, FJ 7–, la regulación concreta de este régimen particular de los consorcios locales especiales debería remitirse a las leyes de las comunidades autónomas, pues muchas de ellas han asumido competencias legislativas sobre las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales.

En relación con este punto, la necesidad de facilitar el incremento del nivel territorial de actuación recurriendo a técnicas de asociacionismo municipal, creemos que es también importante llamar la atención sobre la necesidad de potenciar los entes locales de nivel medio con el fin de que sirvan de centros de referencia para los pequeños municipios. El poder contar con

20. En este sentido, por ejemplo, Nieto Garrido (1997: 73-74), quien considera que la finalidad prototípica de los consorcios es la satisfacción de necesidades singulares, de carácter coyuntural.

municipios de referencia cercanos en los que se pueda acceder a servicios básicos, favorece también que los pequeños municipios incrementen su población. Por ello queremos llamar la atención sobre la figura de las comarcas y las capitales de comarca, como puntos de apoyo para la estabilización de la población en los municipios de su entorno. La capital de provincia puede estar muy lejos, pero no la capital de comarca²¹.

4

Las entidades territoriales de ámbito inferior al municipio. Marco normativo

Las medidas organizativas en la lucha contra la despoblación también deben reconocer la realidad de la figura de las entidades territoriales inferiores al municipio. Como es sabido, este tipo de entidades, que constituyen una forma de organización de larga tradición en nuestro ordenamiento jurídico-local²², se caracterizan por la existencia de núcleos separados de población dentro de un municipio a los que se reconoce cierta capacidad para administrar de forma descentralizada sus bienes e intereses. Entre otras, la legislación autonómica atribuye a dichas entidades competencias propias en materia de limpieza, conservación y vigilancia de vías urbanas, policía de caminos rurales, montes y fuentes, actividades culturales o alumbrado público; sin perjuicio de aquellas otras que puedan delegarles los municipios a los que pertenecen.

Aunque es cierto que las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio no son un fenómeno exclusivamente rural, lo cierto es que la gran mayoría de ellas se sitúan en un entorno rural, generalmente en municipios con poca población²³. De ahí que, en nuestra opinión, teniendo en cuenta dichas circunstancias geográficas y el papel que estas entidades juegan en la prestación de determinados servicios públicos, puede resultar pertinente la incorporación de alguna referencia a esta figura en el futuro Estatuto básico

21. Sobre el papel que puede jugar la provincia en la prestación de servicios a la población de los pequeños municipios puede verse Santiago (2020).

22. Sin ir más lejos, el Estatuto Municipal de 1924 (Gaceta de Madrid, núm. 69, de 29 de marzo de 1924) les reconoce, por primera vez, sustantividad propia, precisando que bajo dicha denominación –de entidades locales menores– se comprendían los anejos, parroquias, lugares, aldeas, caseríos y poblados que, dentro de un municipio, y constituyendo núcleo separado de edificaciones, forman conjunto de personas y bienes con derechos o intereses peculiares y colectivos, diferenciables de los generales del municipio.

23. Aunque centrado únicamente en el caso de Cataluña, una buena muestra de la distribución geográfica de las entidades territoriales de ámbito inferior al municipio puede consultarse en Galindo Caldés (2014: 35-40).

para los municipios de menor población y de los municipios en riesgo de despoblación que estamos analizando.

En particular, creemos que la reforma de la regulación básica estatal podría servir para abordar dos de los problemas que plantean actualmente dichas entidades: por un lado, la ausencia de personalidad jurídica propia, y por el otro, la discusión acerca de su posible participación en fórmulas asociativas municipales (en concreto, en las mancomunidades de municipios).

Respecto de la primera cuestión cabe recordar que, hasta la reforma de la LBRL operada por la LRSAL, las entidades locales menores gozaban de la condición de entidades locales y de personalidad jurídica propia, independiente del municipio en el que se situaban (art. 3.2 LBRL), remitiéndose la regulación de su régimen jurídico concreto a las leyes de las comunidades autónomas (art. 45 LBRL).

Ahora bien, entre las diferentes modificaciones introducidas por la LRSAL se encuentran algunas que afectan singularmente a las entidades locales menores. Así, por un lado, el artículo 1.2 de la LRSAL modifica el citado artículo 3.2 de la LBRL, suprimiendo la referencia a las EATIM del listado de entidades locales existentes en nuestro ordenamiento jurídico. Al mismo tiempo, el artículo 1.14 de la LRSAL deroga expresamente el artículo 45 de la LBRL, que es sustituido por un nuevo artículo 24 *bis*, según el cual:

1. Las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes.

2. La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.

3. Solo podrán crearse este tipo de entes si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Como puede verse, aunque la LBRL sigue remitiendo la regulación de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio al legislador autonómico, estas pierden su personalidad jurídica y su condición de entidad local; privándolas, por lo tanto, de la condición de sujetos del derecho —es decir, de la posibilidad de ser titulares de derechos y de responder de sus obligaciones—. Al mismo tiempo, la legislación básica estatal condiciona también profuturo la creación de dichas entidades a la justificación de ser una opción más eficiente

para la administración desconcentrada de núcleos de población, de acuerdo con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera²⁴.

Retomando de nuevo nuestra propuesta general anterior sobre el alcance de lo básico creemos que la legislación básica estatal podría prever que, con carácter general, las EATIM no tendrán personalidad jurídica propia, a no ser que expresamente las leyes de las comunidades autónomas prevean lo contrario.

Finalmente, debe pensarse que la posibilidad de reconocer personalidad jurídica propia a las EATIM puede ser también un estímulo a la fusión voluntaria de municipios. De hecho, buena parte de las EATIM existentes actualmente son fruto de fusiones municipales acontecidas en el s. XIX.

En segundo lugar la norma estatal básica podría también hacer referencia a un aspecto mucho más concreto del régimen jurídico de las EATIM, pero que ha dado lugar a interpretaciones diversas: nos referimos a la problemática derivada de la posible participación de las EATIM, en cuanto entidades que pueden asumir la prestación de determinados servicios públicos, en mancomunidades de municipios.

Lo cierto es que, de acuerdo con el tenor literal del artículo 44.1 de la LBRL, la gran mayoría de leyes de las comunidades autónomas en materia de régimen local limitan la participación en las mancomunidades únicamente a los municipios²⁵; algunas pocas leyes autonómicas, que tienen por objeto específico la regulación de las mancomunidades, han optado por otro criterio interpretativo, previendo expresamente que puedan formar parte de las mancomunidades no solo los municipios, sino también las entidades de ámbito territorial inferior al municipio –si bien, en estos supuestos, se requiere en todo caso la autorización del municipio matriz en el que se inscriben–²⁶. Sería conveniente establecer en la norma básica un criterio general favorable a la participación de la EATIM en mancomunidades²⁷.

24. De todas formas, de acuerdo con la disposición transitoria cuarta de la LRSAL, estas previsiones no afectan a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de dicha Ley, las cuales mantendrán su personalidad jurídica y la condición de entidad local. Tampoco se aplican, en virtud de las disposiciones adicionales primera y segunda de la LRSAL, a las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra. Sobre ello *vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 180/2016, de 20 de octubre.

25. Es el caso, por ejemplo, de los artículos 30-42 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Islas Baleares, o de los artículos 54-74 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

26. *Vid.* el artículo 3.1 de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura, o el artículo 3.1 de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana.

27. Por si ello no fuera suficiente, algunos órganos consultivos, tanto estatales como autonómicos, se han pronunciado también sobre estas cuestiones de forma contradictoria. Así, mientras que el Consejo de Estado –Dictamen de 11 de febrero de 1982 (Expediente núm. 43.969)– y la

5

Las políticas de desarrollo rural. Marco normativo

Junto a la intervención centrada en la reforma del estatuto jurídico del pequeño municipio, deben situarse las políticas específicas de desarrollo rural sostenible, cuyo objetivo es mejorar la situación de las zonas rurales. No hay duda de que la despoblación tiene especial incidencia en el entorno rural, al desplazarse la población desde zonas dedicadas principalmente al sector primario a centros urbanos y costeros.

El marco normativo vigente sobre este tipo de políticas lo encontramos en la Ley estatal 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, y en algunas leyes autonómicas como la muy reciente Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha. En este caso se trata de leyes que impulsan la aprobación de políticas públicas de diverso contenido con el fin de mejorar la actividad económica y las condiciones de vida en zonas en proceso de despoblamiento, políticas que también pretenden fijar la población en estas zonas y evitar su despoblamiento. Estas leyes no inciden en el régimen jurídico del pequeño municipio.

Estas políticas se han llevado a cabo en Europa a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, FEADER. También se ha creado la Red Europea de Desarrollo Rural, REDR (2008), que actúa como centro de conexión de la Europa rural y como plataforma para el intercambio de ideas y experiencias. Más recientemente la política de desarrollo rural se ha concretado en el Reglamento 1305/2013 de ayuda al desarrollo rural para 2014-2020 y en la Estrategia Europa 2020.

En España la política europea se ha traducido en la aprobación del Marco Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020, el Plan Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 y 17 planes de desarrollo rural²⁸. Pero la iniciativa más destacada ha sido la aprobación de la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible, en cuyo preámbulo se dice que “toda política rural debe buscar el logro de una mayor

Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña –Dictamen núm. 76/2021, de 11 de marzo– se han pronunciado en contra de la posibilidad de que las EATIM puedan formar parte de las mancomunidades, por cuanto estas se configuran como un tipo de organización que legalmente se refiere a la colaboración intermunicipal, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha –Dictamen núm. 60/1997, de 30 de septiembre– afirma, por el contrario, que la legislación básica de régimen local –así como, en dicho caso, la legislación autonómica– no impide la participación de una entidad local menor en una mancomunidad municipal, si bien esta posibilidad estará asociada al hecho de que esté prevista en los estatutos de la mancomunidad.

28. Una exposición de la política española de desarrollo rural la encontramos en Domínguez Álvarez (2021: 100-105).

integración territorial de las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano, y fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible. Esta iniciativa debe partir del Estado, concertarse con las comunidades autónomas y las entidades locales, respetando el marco competencial, y promover la participación del sector privado”. La citada Ley trata de favorecer el desarrollo rural sostenible para fijar la población, contrarrestar las diferencias territoriales y la igualdad del conjunto de la ciudadanía española.

La Ley 45/2007, en su artículo primero, define con precisión su objetivo:

1. Esta Ley tiene por objeto regular y establecer medidas para favorecer el desarrollo sostenible del medio rural en tanto que suponen condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de determinados derechos constitucionales y en cuanto que tienen el carácter de bases de la ordenación general de la actividad económica en dicho medio.

2. La presente Ley, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas en sus respectivos estatutos de autonomía, determina objetivos para las políticas de desarrollo rural sostenible de las administraciones públicas, regula el marco normativo de la acción de la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias y establece los criterios e instrumentos de colaboración con el resto de las administraciones públicas, en las materias relacionadas con el desarrollo sostenible del medio rural, con el fin de alcanzar una acción pública coordinada y complementaria en este ámbito que mejore la cohesión económica y social entre los diversos territorios, así como la protección y el uso sostenible de los ecosistemas y recursos naturales.

Se trata, pues, de impulsar políticas públicas a través de programas de desarrollo rural sostenible para favorecer el desarrollo del medio rural, un medio rural que se define en los artículos 3 y 10 de la Ley como “medio rural”, “zona rural” y “municipios rurales de pequeño tamaño”. Dentro de las zonas rurales se diferencian zonas rurales a revitalizar, intermedias y periurbanas.

La legislación autonómica local solo se refiere a los municipios rurales en el caso de la Ley gallega 5/1997, de 22 de julio, en su artículo 100.1. Sí existen leyes autonómicas de desarrollo rural: Ley del País Vasco 10/1998, de 8 de abril, de desarrollo rural; Ley de Castilla-La Mancha 4/2004, de 18 de mayo, de explotación agraria y del desarrollo rural; Ley de La Rioja 3/2000, de 19 de junio, de desarrollo rural; y Ley Foral de Navarra 17/2003, de 17 de marzo, de desarrollo rural.

Especial interés tiene en esta línea de normas de desarrollo rural la citada y reciente Ley de Castilla-La Mancha, de 5 de mayo de 2021, de medidas contra la despoblación.

En la línea de la Ley gallega 5/2021 antes comentada, esta Ley trata de hacer frente al problema del despoblamiento con un conjunto de medidas de diverso contenido material, incentivos fiscales, apoyos a las empresas, mejora de servicios educativos y sanitarios. El proyecto dice partir de las previas actuaciones sobre el medio rural, pero tratando de superar los enfoques anteriores, asumiendo que el objetivo de la cohesión de los territorios rurales supone interacciones con actividades y sectores diversos, que junto con el agrario y forestal sirvan para impulsar el desarrollo rural de la región y sus municipios en alineación con los objetivos del desarrollo sostenible. El proyecto no incide en el régimen jurídico de los pequeños municipios, pero sí que establece una particular zonificación del medio rural (Título II) para ordenar las diferentes formas de intervención (artículo 9: “Al objeto de concretar y aplicar las medidas derivadas de la planificación y programación reguladas en la Ley, en el medio rural se delimitarán zonas rurales integradas por agrupaciones de municipios”). La intervención se llevará a cabo a través de la estrategia regional frente a la despoblación y la estrategia regional de desarrollo rural.

En todo caso, tanto la Ley estatal 45/2007 como las leyes autonómicas responden a la preocupación por la despoblación que se produce en las zonas rurales, zonas que de forma simplificada podemos definir como las no urbanas. Las leyes tratan de definir políticas activas que inciden sobre estas zonas y sobre un determinado sector económico. Las políticas de las leyes de desarrollo rural pueden sin duda ayudar a frenar el despoblamiento y a defender la subsistencia de los pequeños municipios, por lo que deberá estarse a sus previsiones y a la evaluación de los resultados obtenidos con su aplicación para complementar las medidas de reforma del régimen jurídico de los pequeños municipios, las políticas a favor del asociacionismo municipal y las políticas relativas a las EATIM.

6

Las políticas sectoriales. Marco normativo

La lucha contra la despoblación no puede limitarse a las reformas organizativas del pequeño municipio, ni a las políticas favorables a su asociacionismo, a la reforma de las EATIM o las políticas de desarrollo rural. Para fijar a la población en el territorio y lograr que vuelvan a poblarse los pequeños municipios, es preciso actuar de forma coordinada en el diseño y la implementación de una pluralidad de políticas diversas: ordenación del territorio y ordenación urbanística; política de vivienda; servicios sociales con especial atención a personas mayores; teleasistencia; servicios a garantizar (educación, sanidad, suministros de agua, gas, electricidad...); telemedicina y farmacia

móvil; acceso a las nuevas tecnologías; promoción económica; cultura; servicios bancarios -cajeros, servicios móviles-; movilidad, transporte dentro de la zona rural y con los grandes núcleos de población; turismo; dinamización del sector agroalimentario. Con estas finalidades pueden adoptarse medidas de fomento de actividades económicas en las zonas despobladas con el fin de mantenerlas o reactivarlas y fijar de este modo la población, e identificar qué políticas pueden ser eficaces. También se pueden promover actividades rentables, que generen puestos de trabajo. Se deben identificar oportunidades de reindustrialización (no solo se debe pensar en la agricultura o el teletrabajo). Se requieren una serie de políticas públicas y de reformas normativas que impliquen a todos los niveles administrativos, y al mismo tiempo hay que tener presente que para el diseño y la implementación de las políticas hay que contar con la participación de geógrafos, economistas, politólogos, sociólogos y juristas²⁹.

El problema de la despoblación es el creciente abandono del medio rural, con la pérdida de población en los núcleos poblacionales pequeños y medianos. Para tratar de revertir este proceso la defensa del pequeño municipio, la subsistencia de este nivel local, no es la solución, o cuando menos no es la principal solución. Se requieren otras medidas, otras políticas públicas.

La lucha contra el despoblamiento requiere una planificación adecuada que fije objetivos que sean perseguidos por los diversos actores políticos y administrativos. En este sentido cabe mencionar que la Dirección General del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico precisamente se llama de “Políticas contra la Despoblación”.

Desde esta perspectiva, creemos que desde el Estado, junto con las comunidades autónomas y los entes locales, se debería diseñar un plan de actuación que evite el proceso de despoblamiento y atraiga nueva población a las zonas rurales. El plan debería definir:

- Su ámbito territorial de actuación, sobre qué se va a actuar. Mapa de la despoblación, diversas situaciones, viabilidad de las posibles actuaciones.
- Políticas a llevar a cabo. Ordenación del territorio y ordenación urbanística; política de vivienda; servicios sociales con especial atención a personas mayores; teleasistencia; servicios a garantizar (educación, sanidad, suministros de agua, gas, electricidad...); telemedicina y farmacia móvil; acceso a las nuevas

29. Destaca la importancia de la planificación para el éxito de las políticas contra la despoblación Almeida (2020). También Míguez (2020). Insiste este autor en la figura de la ordenación del territorio. En este mismo número de la Revista, dedicado de forma monográfica a la lucha contra la despoblación, se abordan las políticas en materia de vivienda, servicios sociales, agricultura y ordenación territorial y urbanismo con el fin de combatir la despoblación.

tecnologías; promoción económica; cultura; servicios bancarios -cajeros, servicios móviles-; movilidad, transporte dentro de la zona rural y con los grandes núcleos de población; turismo; dinamización del sector agroalimentario.

- Medidas de fomento de actividades económicas en las zonas despobladas con el fin de mantenerlas o reactivarlas y fijar de este modo la población. Identificar qué políticas pueden ser eficaces. Promover actividades rentables, que generen puestos de trabajo. Identificar oportunidades de reindustrialización (¡¡no solo se debe pensar en el teletrabajo!!).

- Medidas administrativas. Comarcalización de sedes estatales y locales (potenciar municipios fuertes de nivel medio cercano a los pequeños municipios); facilitar el teletrabajo de funcionarios; apoyo al pequeño municipio (tarea que es la que corresponde al borrador que comentamos y a política territorial).

Una tarea ingente que requiere aunar a diversas administraciones y a técnicos diversos con el fin de dar contenido a propuestas concretas mediante el recurso del plan, estableciendo a su vez la previsión de medidas concretas y su financiación.

7

Bibliografía

- ALMEIDA, M. (2020). Il contrasto allo spopolamento: criterio di pianificazione e misure giuridiche. *Istituzioni del federalismo*, 2, 289-296.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2007). Artículo 44. En M. REBOLLO PUIG (dir.). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local* (tomo I). Valencia: Tirant lo Blanch.
- CARBONELL, E. (2021). ¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia. *REALA*, 15, 58-70.
- COMISIONADO DEL GOBIERNO FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO (2019). Diagnóstico general del Reto Demográfico. *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico* (pp. 6 a 13).
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (2021). *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- FONT I LLOVET, T. (2000). La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local. *Justicia Administrativa*, Extra 1, 231-242.

- GALINDO CALDÉS, R. (2014). *L'organització d'àmbit territorial inferior al municipi a Catalunya*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2020). Políticas ante la fragmentación del mapa municipal. *REALA*, 313-314, 67-104.
- MÍGUEZ, L. (2020). Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España. *Istituzioni del federalismo*, 2, 419-439.
- MOLINA DE LA TORRE, I. (2018). La despoblación en España: un análisis de la situación. *Informe Comunidades Autónomas 2018* (pp. 66-87). Barcelona: Instituto de Derecho Público (IDP).
- NIETO GARRIDO, E. (1997). *El consorcio administrativo*. Madrid: CEDECS.
- REBOLLO PUIG, M. (2008). La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes. *REALA*, 308, 151-206.
- SANTIAGO, D. (2020). La provincia como nivel adecuado para la garantía del acceso a los servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas. *Istituzioni del federalismo*, 2, 395-419.
- VELASCO CABALLERO, F. (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons.
- VILALTA REIXACH, M. y GRACIA RETORTILLO, R. (dirs.). (2016). *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.