

CAPÍTULO II

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

Diana Santiago Iglesias

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

Noelia Betetos Agrelo

*Contratada predoctoral FPU,
Universidad de Santiago de Compostela*

SUMARIO. **1. El desequilibrio demográfico territorial en España.** 1.1. La despoblación en los pequeños municipios y micromunicipios rurales. 1.2. Los desequilibrios demográficos generados por la población estacional. **2. La necesidad de un concepto de pequeño municipio.** **3. El establecimiento de un régimen jurídico especial para los pequeños municipios: antecedentes y propuestas.** 3.1. El proyecto de Estatuto Básico de los Pequeños Municipios. 3.2. La reforma operada en la LBRL por el RDL 6/2023, de 19 de diciembre. 3.3. Una reforma incompleta: cuestiones a incorporar en un futuro Estatuto Básico de los Pequeños Municipios. **4. Bibliografía.**

1. El desequilibrio demográfico territorial en España

En los últimos cincuenta años, tras el Plan de Estabilización de 1959¹, se han podido identificar dos importantes fenómenos demográficos, tal y como han apuntado Morales y Méndez (2017: 106): “de un lado, el éxodo rural, inicialmente, inducido por el Estado y, de otro lado, el basculamiento centro-periferia de la población urbana (el traslado hacia las zonas costeras y hacia las áreas metropolitanas perimetrales, excepto en el caso de Madrid, Zaragoza y Valladolid, o las turísticas) debido, entre otros motivos, a la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, han hecho que, en el curso de pocos años, se haya pasado de una clara separación urbano-rural a un espacio desorganizado, fragmentado y difuso en el que la zona de expansión de las áreas metropolitanas ha ido aumentando, quedando, a su vez, marginadas sus terceras y cuartas coronas aureolares”². A los dos fenómenos anteriormente mencionados, cada uno de los cuales supone un reto en sí mismo y una problemática que requiere un tratamiento jurídico diferenciado, debe añadirse un desafío adicional ligado a la población flotante o estacional, esto es, al incremento de habitantes que sufre un concreto territorio en determinadas épocas o estaciones del año, sobre todo por el turismo o por motivos laborales³.

1.1. La despoblación en los pequeños municipios y micromunicipios rurales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

que la despoblación es más acusada en las ciudades intermedias, que, en su mayoría, se localizan en áreas rurales, de manera que este fenómeno ya no afecta solo a los pequeños municipios rurales, sino también a los intermedios y a los semiurbanos.

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

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

1.2. Los desequilibrios demográficos generados por la población estacional

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

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

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

2. La necesidad de un concepto de pequeño municipio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A pesar de lo dispuesto en el artículo 30 LBRL, lo cierto es que la diversidad municipal característica del sistema español se ha ido configurando a través de la normativa básica gubernativa de régimen local, cuya extensión e intensidad, como ha apuntado Velasco Caballero (2022a: 25), ha impedido, no obstante, la existencia de regímenes locales adaptados a las características geográficas, demográficas y económicas de cada comunidad autónoma.

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

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

3.1. El proyecto de Estatuto Básico de los Pequeños Municipios

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

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

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

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

Así pues, de acuerdo con el artículo 30 LBRL: “las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo

hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes”. No obstante, de acuerdo con la STC 214/1989, FJ 7, lo dispuesto en dicho precepto no impide al legislador estatal regular con carácter básico un régimen especial para los pequeños municipios, sin perjuicio de la competencia con que cuentan las comunidades autónomas, en su caso, para su desarrollo.

La extensión de la normativa básica en esta materia, en la línea de lo dispuesto en la STC 31/2010, en principio, puede ser tan amplia como el legislador estatal decida. La introducción de un régimen especial básico para los pequeños municipios encontraría su límite, no obstante, en el principio de proporcionalidad, al suponer una reducción de la capacidad normativa de las comunidades autónomas en esta materia. Como ha señalado Velasco Caballero (2022c: 36), la extensión de la regulación básica estatal en esta materia, por limitar el ejercicio de una competencia autonómica enunciada como exclusiva en los estatutos de autonomía, debe “contar con razones suficientes en el resto de la Constitución y atender a lo que establece el resto del ‘bloque de la constitucionalidad’”, de manera que, si bien la competencia autonómica sobre régimen local no puede impedir una regulación básica del Estado (artículo 149.1.18 CE), sí determina que la amplitud de esta última se apoye en razones constitucionales suficientes y limite en la menor medida posible el ejercicio de las competencias autonómicas⁹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

cesarios para la investidura del actual presidente del Gobierno.

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

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

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

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

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

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

En relación con el primer eje de la reforma —la reformulación del nivel supramunicipal—, puede hacerse la siguiente reflexión. En el ordenamiento jurídico español, corresponde al nivel local, en concreto a los municipios, la competencia para la erogación de una buena parte de los servicios básicos destinados a garantizar los derechos prestacionales de los ciudadanos. Sin embargo, la estrategia de lucha contra el reto demográfico y, en general, la garantía de prestación de servicios públicos de calidad a los vecinos de los pequeños municipios debería abordarse desde un nivel supramunicipal, entre otras razones por la falta de medios de muchos de estos municipios rurales, y por el alcance supramunicipal de algunos de los servicios e infraestructuras necesarios para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y la accesibilidad.

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

11. En los últimos meses el Ministerio de Política Territorial y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico han estado trabajando en distintos borradores de anteproyecto de ley del régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, de medidas de modernización administrativa y de mejora de las relaciones de colaboración de las Administraciones públicas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12. No parece que, desde el punto de vista de su financiación, exista un patrón único generalizable a todos los municipios. Teniendo en cuenta la financiación por transferencias, "en general se puede afirmar que el sistema financiero local muestra escasa nivelación vertical, por medio de transferencias". Favorece a dos grupos de municipios: los muy pequeños y los muy grandes (sobre todo, por este orden, a Barcelona y Madrid). El significado práctico de estas mayores transferencias pudiera ser diverso. En el caso de los municipios más pequeños, las mayores transferencias per cápita pudieran guardar relación directa con los mayores costes de los servicios municipales (lo que explicaría que en estos municipios con elevadas transferencias también haya un alto esfuerzo fiscal medio). En el caso de los municipios muy grandes, donde normalmente se dan mayores economías de escala y de densidad, las mayores transferencias corrientes pueden dar lugar a mejores servicios obligatorios y a un mayor gasto no obligatorio.

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

4. Bibliografía

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

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

- Mateos Crespo, J. L. (2020). Organización territorial, prestación de servicios públicos y despoblación: ¿una estrecha relación? En M. M. Fernando Pablo y J. L. Domínguez Álvarez (dirs.). *Rural renaissance: derecho y medio rural*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. (2020). *Plan Anual Normativo 2020*. Disponible en <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:7df7e523-7a89-47b2-8428-71e6fa878f8f/PAN-2020.pdf>.
- Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. (2010). *Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014)*. Disponible en <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/ley-para-el-desarrollo-sostenible-del-medio-rural/prog-desarrollo-rural-sostenible/>.
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (2019a). *Diagnóstico Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Eje efectos población flotante*. Disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/reto-demografico/temas/analisis-cartografia/diagnostico_eje_flotante_tcm30-517771.pdf.
- (2019b). *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*.
 - (2019c). *Despoblación, reto demográfico e igualdad*. Disponible en <https://acortar.link/f2HbmL>.
- Molinero Hernando, F. (2017). La España profunda. *Anuario de la Fundación de Estudios Rurales*.
- Morales Matos, G. y Méndez García, B. (2017). Despoblación rural, comarcas y áreas metropolitanas en España. En L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Orduña Prada, E. (2021). La planta local. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de Derecho Local*. Madrid: Marcial Pons.
- Pinilla, V. y Sáez, L. A. (2017). *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*. Zaragoza: CEDDAR.
- Ponce i Solé, J. (2004). Cooperación intermunicipal y coordinación interadministrativa en el ejercicio de las competencias de urbanismo y vivienda. *Anuario del Gobierno Local 2003*.
- Rivero Ortega, R. (2023). El estatuto de los pequeños municipios. En T. Font i Llovet (dir.). *Repensar el govern local: perspectives actuals*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Santiago Iglesias, D. (2018). Fórmulas para la gestión conjunta de servicios públicos locales. En L. Mellado Ruiz y Á. Fornieles Gil (coords.). *Gestión cooperativa en el ámbito local*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2021). From Smart Cities to Smart Communities: a Conceptual Approach. *European Review of Digital Administration & Law*, 2 (1).

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