

# CAPÍTULO IV

## La lucha contra la fragmentación municipal

**Francisco Toscano Gil**

*Profesor titular de Derecho Administrativo,  
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla*

**SUMARIO. 1. Propósito de este trabajo. 2. El problema de la fragmentación municipal. 3. La solución de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. 3.1. Creación o supresión de municipios, y alteración de términos municipales. 3.2. Creación de nuevos municipios como resultado de un procedimiento de segregación. 3.3. Fusión voluntaria de municipios. 3.3.1. El instrumento: el convenio de fusión. 3.3.2. Los límites a la fusión. 3.3.3. Los incentivos a la fusión. 3.3.4. Las reglas de la fusión. 4. El Anteproyecto de Ley por el que se establece el Estatuto del municipio de menor población o en riesgo de despoblación. 4.1. El contexto del Anteproyecto de Ley. 4.2. La reforma propuesta. 4.3. Ámbito de aplicación. 4.4. Primeras reglas. 4.5. Instrumentos de colaboración. 4.5.1. *Dispensa de servicios obligatorios.* 4.5.2. *Gestión colaborativa.* 4.5.3. *Gestión ordinaria.* 4.5.4. *Cooperación, asistencia y coordinación provincial.* 4.5.5. *Mancomunidades integradas.* 4.6. Instrumentos en materia de empleo público. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.**

### 1. Propósito de este trabajo

Debo comenzar este trabajo, que forma parte de una obra colectiva destinada a homenajear al profesor José Luis Rivero Ysern con motivo de su jubilación, poniendo de manifiesto la enorme ilusión que me hace participar en este homenaje. Para que se entienda bien esto que digo, es importante saber que conozco al profesor Rivero desde mis tiempos de estudiante en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, donde me impartió buena parte de la docencia de Derecho Administrativo, de la que guardo

grato recuerdo, especialmente de sus clases de Derecho Local<sup>1</sup> y Urbanismo (1995-1997). Con posterioridad fue miembro del tribunal que juzgó mi tesis doctoral (2009), así como de la comisión evaluadora que tuvo a bien proponer mi nombramiento como profesor titular de universidad (2018).

A lo largo de mi carrera profesional, han sido muchos los foros académicos en los que hemos tenido la ocasión de coincidir, compartiendo, desde siempre, nuestra pasión por el derecho local. En el recuerdo queda, por el interés del tema y la intensidad del proceso, nuestra participación en la elaboración de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía<sup>2</sup>. A día de hoy, echando la vista atrás, puedo decir que me llena de especial satisfacción haber disfrutado de su magisterio y amistad, gracias, sin duda, a una de sus mejores virtudes, su cercanía.

Cuando la profesora Encarnación Montoya me llamó para invitarme a participar en la jornada de la que trae causa esta obra colectiva, que debía girar en torno a la conmemoración de los diez años transcurridos desde la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL)<sup>3</sup>, no me fue fácil elegir el tema con el que participar. El de las competencias locales, que yo había trabajado en su momento<sup>4</sup>, no era una opción, pues ya había sido escogido por otro compañero, y volver otra vez sobre la reforma de los consorcios administrativos, que tanto trabajo me dio durante el proceso de elaboración de esta ley, así como en años posteriores<sup>5</sup> —confieso—, me generaba, a estas alturas, cierto hartazgo.

Llegados a este punto —pensé—, qué mejor homenaje a José Luis Rivero Ysern que escoger un tema nuevo, que yo no hubiera estudiado hasta entonces; qué forma más bonita de homenajearle aprendiendo. Y así fue como decidí elegir el tema de la lucha contra la fragmentación municipal, a la que la LRSAL quiso dar entonces solución incentivando la fusión de municipios, pero que, además, hoy sigue vigente, por razón de las soluciones propuestas en el borrador de Estatuto del municipio de menor población o en riesgo de

---

1. Que estudié por su conocido manual, el cual llegó a alcanzar un total de siete ediciones, siendo la última la de 2014 (Rivero Ysern, 2014). En esta última edición puede verse también su análisis de la LRSAL, y, en particular, de la reforma del art. 13 LBRL que aquí nos ocupa.

2. De la que quedó la obra colectiva Rivero Ysern (2012).

3. Celebrada en Sevilla el 10 de marzo de 2023, y organizada por el Instituto Universitario de Investigación Clavero Arévalo, de la Universidad de Sevilla, y la Fundación Democracia y Gobierno Local.

4. En especial, en Toscano Gil (2014).

5. Entre otros trabajos, debe destacarse Toscano Gil (2015).

despoblación. Dos soluciones contrapuestas a un mismo problema, y a cuyo análisis dedicaré el presente trabajo.

## 2. El problema de la fragmentación municipal

La fragmentación municipal no es más que la expresión que se utiliza para referirse a una realidad, la existencia en nuestro país de un elevado número de pequeños municipios, con los problemas que ello conlleva. Utilizando expresiones sinónimas, esta realidad también ha recibido la denominación de inframunicipalismo, o atomización municipal. También es común referirse a ella como el problema de la planta local, si bien, en nuestra opinión, esta expresión tiene un sentido más amplio, e incluye otros problemas<sup>6</sup>. España, según datos del Instituto Nacional de Estadística a 1 de enero de 2022, cuenta con 8131 municipios, de los que 4986 tienen menos de 1000 habitantes, 6827 menos de 5000 habitantes, y 7367 menos de 10 000 habitantes<sup>7</sup>. El número, por tanto, de municipios poco poblados, es, como se puede observar, muy elevado respecto del total.

Entre los problemas que la fragmentación municipal trae consigo se han denunciado los siguientes: la menor capacidad de gestión del pequeño municipio para prestar los servicios o para ejercer las competencias municipales; la dificultad de alcanzar economías de escala en la gestión de los servicios; la inexistencia de una auténtica autonomía local en el pequeño municipio, que no puede ejercer esta por razón de su menor tamaño y de su falta de capacidad; y la degradación del principio democrático y participativo, que produce, paradójicamente, la cercanía de los gobernados con los gobernantes<sup>8</sup>.

Una parte importante de nuestro estudio la vamos a dedicar a analizar, con ocasión del décimo aniversario de la aprobación de la LRSAL, las solu-

---

6. Aunque cuando se habla del problema de la planta local en lo primero que se piensa es en el número y tamaño de los municipios españoles, y, por tanto, en la cuestión del inframunicipalismo, lo cierto es que esta expresión también puede entenderse en un sentido más amplio. Así, según pensamos, la referencia a la planta local debería entenderse como comprensiva de todas las cuestiones que pueda plantear la articulación territorial de nuestra tipología de entidades locales. En relación con el problema de la planta local, pueden verse, entre otros, los trabajos de Calonge Velázquez (2015: 48-51), Carbonell Porras (2013), López Ramón (2010) y Rebollo Puig (2008).

7. Estos datos han sido obtenidos de la Estadística del Padrón Continuo del Instituto Nacional de Estadística, que puede consultarse en la página web de este.

8. No obstante, evidenciando que una misma realidad puede ser explicada de forma distinta cuando es vista desde otro prisma, estas ideas han sido rebatidas una por una en el brillante trabajo de Almeida Cerredá (2013: 79-93). También en esta misma línea se ha manifestado Rebollo Puig (2008: 179-181), crítico con aquellas argumentaciones que solo ven problemas en los pequeños municipios, sin pararse a pensar que quizás el problema esté en otros factores.

ciones que esta pergeñó para el problema de la fragmentación municipal. La otra parte se centrará en las soluciones aportadas por el *non nato* anteproyecto de Estatuto del municipio de menor población o en riesgo de despoblación. Como ya se ha apuntado, y tendremos ocasión de comprobar, los dos textos ofrecen soluciones contrapuestas para una misma realidad, fruto de visiones diferentes, y del distinto signo de los tiempos: negativa y prejuiciosa la primera, poniendo en positivo al pequeño municipio la segunda.

### **3. La solución de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local**

La LRSAL trató de solventar el problema de la fragmentación municipal de dos maneras: por un lado, restringiendo la creación de nuevos municipios; por el otro, incentivando la fusión voluntaria de estos<sup>9</sup>.

La razón de ser del enfoque adoptado por la LRSAL, el fundamento del mismo, es, como es sabido, puramente económico, como se evidencia de la sola lectura del preámbulo de la Ley. Esta se aprueba en un contexto de grave crisis económica, que obligó a nuestro país a reformar el artículo 135 de la Constitución Española para así garantizar mejor el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, y a aprobar, en consecuencia, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Todo ello como respuesta a compromisos asumidos por España con la Unión Europea, con el propósito de frenar la crisis económica que estábamos padeciendo.

Estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia se convierten en nuevos principios rectores de la actuación de las Administraciones públicas, que, bajo las nuevas coordenadas constitucionales, hay que tener en cuenta<sup>10</sup>. De acuerdo con estos principios, la LRSAL busca racionalizar la estructura organizativa de la Administración local, tal y como declara en su preámbulo. En este contexto es en el que hay que situar medidas como el incentivo a la fusión de municipios, que busca “racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal”.

Con esta finalidad, la LRSAL aborda la reforma del artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en ade-

9. Si bien, en sus primeros borradores, la solución de la LRSAL era más radical, estableciendo fusiones forzosas de municipios, con supresión de los de menos de 5000 habitantes cuando no cumplieran con los estándares de calidad de los servicios. De ello se ha dado cuenta en el trabajo de Calonge Velázquez (2015: 52).

10. Sobre el juego de estos principios ha tenido ya ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016 (FFJJ 3 y 4).

lante LBRL), que es el precepto que establece las determinaciones básicas en materia de alteración de términos municipales. Lo hace modificando los apartados 1 y 2 de dicho artículo, y añadiendo unos nuevos apartados 4, 5 y 6. Esta nueva regulación, que también atiende al ejercicio de competencias básicas estatales<sup>11</sup>, ha sido ya avalada por el Tribunal Constitucional<sup>12</sup>.

### 3.1. Creación o supresión de municipios, y alteración de términos municipales

El artículo 13.1 de la LBRL cumple la función de establecer los límites sustantivos y procedimentales de aplicación común a los procesos de creación y supresión de municipios, así como a los de alteración de términos municipales. Por supuesto, esta regulación estatal básica se establece sin perjuicio de la legislación de las comunidades autónomas, que es a la que compete regular los procedimientos de alteración de términos municipales comprendidos en su territorio, de conformidad con el artículo 148.1.2.ª CE. El propio precepto reconoce expresamente que “la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local”.

El único límite sustantivo que se establece en este artículo es que la alteración de los términos municipales que resulte de los procesos de creación o supresión de municipios, o de un procedimiento específico cuyo único objeto fuera la modificación de términos municipales, en ningún caso podrá suponer la modificación de los límites provinciales. Este límite no es más que una concreción lógica, en el plano legislativo, de la garantía establecida en el artículo 141.1 de la CE, según la cual “cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica”. Por lo demás, no es obra de la LRSAL, sino que responde a una modificación previa de la LBRL, la efectuada mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

11. En su redacción originaria, el art. 13 LBRL responde a la competencia estatal para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.18.ª CE). Ahora bien, la reforma introducida en este precepto por la LRSAL responde también al título competencial establecido en el art. 149.1.14.ª (Hacienda general y deuda del Estado).

12. En particular, el Tribunal Constitucional ha avalado la constitucionalidad de la nueva redacción del art. 13 LBRL dada por la LRSAL en su STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016 (FJ 6). Igual que, en su momento, hiciera lo propio con la constitucionalidad de la redacción original de los apdos. 2 y 3 del art. 13 LBRL, en la conocida STC 214/1989, de 21 de diciembre (FFJJ 8 y 9).

Más detalle tiene la regulación de los límites procedimentales recogidos en el precepto, según el cual estos procedimientos requerirán en todo caso: audiencia de los municipios interesados<sup>13</sup>; dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente; comunicación a la Administración General del Estado; e informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Esta última regla es introducida por la LRSAL, fruto de la preocupación económica de la época en que se gestó, mientras que las otras ya estaban en la LBRL desde el año 1985.

### 3.2. Creación de nuevos municipios como resultado de un procedimiento de segregación

El artículo 13.2 de la LBRL se centra en establecer una serie de límites sustantivos a los procedimientos de creación de nuevos municipios. Como ha apuntado la doctrina, aunque la Ley no lo diga expresamente, hay que entender que estas limitaciones solo son aplicables a la creación de municipios por segregación, no a la creación de estos que sea consecuencia de un proceso de fusión<sup>14</sup>.

Las limitaciones establecidas son las siguientes: primera, la creación del nuevo municipio solo podrá hacerse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados; segunda, el nuevo municipio deberá tener al menos 5000 habitantes, regla esta que antes no existía y que es introducida por la LRSAL<sup>15</sup>, restringiendo notablemente las posibilidades de creación

---

13. Como ha destacado Rebollo Puig (2008: 157), el requisito procedimental de escuchar a los municipios afectados es una exigencia de la autonomía local, que ha sido garantizada por la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 (ratificada por España el 20 de enero de 1988), cuyo art. 5 establece que, "para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum allá donde la legislación lo permita".

14. Así, en Carbonell Porras (2018: 8-9, 12) se distingue entre la creación de un nuevo municipio que puede producirse por segregación, que es el caso del art. 13.2 LBRL, y la que tiene lugar como consecuencia de la fusión de municipios preexistentes, regulada en los apdos. 3 a 6 del art. 13 LBRL. La primera da lugar a un nuevo municipio, pero se mantiene aquel del que se segregó. La segunda sí implica reducción del número de municipios, consecuencia del proceso de fusión. De este modo, limitaciones a la creación de nuevos municipios, como la exigencia de que estos tengan "al menos 5000 habitantes" (art. 13.2 LBRL), no serían aplicables a los que se creen como resultado de una fusión de municipios, para los que la Ley permite la creación "con independencia de su población" (art. 13.4 LBRL). En contra, puede verse la interpretación que se hace de estos preceptos en el trabajo de Arroyo Yanes (2014), quien entiende que la limitación de los 5000 habitantes del art. 13.2 LBRL sí es aplicable a los municipios que se creen por fusión, lo que le parece paradójico, pues dificultará dichos procesos.

15. Con posterioridad al cierre de este trabajo, una nueva reforma legislativa ha vuelto a incidir sobre el art. 13.2 LBRL, modificando el mínimo de 5000 habitantes establecido en este,

de nuevos municipios<sup>16</sup>; tercera, el municipio resultante debe ser financieramente sostenible, regla que también es fruto de la LRSAL, como es obvio dados los términos empleados; cuarta, el nuevo municipio deberá contar con recursos suficientes para poder ejercer sus competencias; y quinta, la creación del nuevo municipio no podrá suponer una disminución en la calidad de los servicios que se venían prestando.

Por lo demás, hay que entender que a esta creación de municipios por segregación también son aplicables, lógicamente, las limitaciones sustantivas y procedimentales recogidas en el artículo 13.1 de la LBRL, a las que nos hemos referido en el epígrafe anterior.

Finalmente, cabe apuntar que, en sintonía con estas limitaciones a la creación de nuevos municipios, la LRSAL suprime los artículos 3.2.a) y 45 de la LBRL, impidiendo así la creación en el futuro de entidades de ámbito territorial inferior al municipal (EATIM) dotadas de personalidad jurídica, que solo podrán crearse como forma de organización desconcentrada, sin personalidad jurídica (art. 24 bis LBRL). La restricción a la creación de estas entidades, que muchas veces se conciben como un paso intermedio en la creación de un nuevo municipio, resulta acorde a la restricción de la creación de nuevos municipios por segregación.

### 3.3. Fusión voluntaria de municipios

Con resultar significativas las restricciones a la creación de nuevos municipios por segregación, a las que nos hemos referido antes, la medida estrella de la LRSAL, para solventar los problemas derivados de la fragmentación municipal, estuvo en la nueva regulación de la fusión de municipios.

El artículo 13.3 de la LBRL ya recogía una habilitación al Estado para establecer medidas de fomento de la fusión de municipios, que este po-

---

que ahora pasa a ser de 4000, según ha venido a disponer el art. 128, apdo. 1, 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.

16. La novedad que supone la introducción de esta regla en la LBRL por la LRSAL ha sido subrayada en Calonge Velázquez (2015: 53), si bien, como ha estudiado López Ramón (2010: 86), algunas comunidades autónomas ya tenían establecidos mínimos de población para la creación de nuevos municipios, aunque nunca por encima de los 5000 habitantes que establece ahora la LRSAL. La nueva regla supone el desplazamiento de la legislación autonómica por la legislación básica, en aquellos casos en que entren en contradicción, como se ha apuntado en Carbonell Porras (2018: 9).

dría desarrollar sin perjuicio de las consabidas competencias autonómicas. Las únicas reglas que este precepto preveía al respecto tenían que ver, por un lado, con la finalidad de las medidas de fomento, que debían perseguir mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales, y, por el otro, con los criterios por los que debían regirse estas (geográficos, sociales, económicos y culturales).

Lo que hace la LRSAL es desarrollar este precepto, regulando en los nuevos apartados 4, 5 y 6 del artículo 13 de la LBRL medidas estatales de fomento de la fusión de municipios. En las páginas que siguen procederemos al análisis de este nuevo régimen jurídico, en el que atenderemos a las siguientes cuestiones: primera, el instrumento, que es el convenio de fusión; segunda, los límites a la fusión de municipios; tercera, los incentivos estatales a la fusión; y cuarta, las reglas de la fusión<sup>17</sup>.

### 3.3.1. El instrumento: el convenio de fusión

El instrumento de esta fusión de municipios incentivada por el Estado es el convenio de fusión (art. 13.4 LBRL, primer párrafo). No es más que un convenio administrativo, firmado entre los municipios implicados, cuya relevancia radica, como en cualquier convenio, en su voluntariedad<sup>18</sup>. Frente a otras fórmulas de fusión que podrían haberse ideado por el legislador estatal, como las fusiones obligatorias, queda claro que la regulada en estos artículos es una fusión de municipios voluntaria.

Para facilitar el proceso de fusión, en el artículo 13.6 de la LBRL se exime a la aprobación de este convenio de la aplicación de la regla general según la cual las decisiones que afecten a la alteración de términos municipales deben adoptarse con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones implicadas (art. 47.2.a LBRL). De esta manera, para aprobar estos convenios de fusión basta con la mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios

---

17. No entraremos aquí en el análisis de la otra regulación de la fusión de municipios introducida por la LRSAL, de carácter más residual, en el nuevo art. 116.bis.2.f) LBRL. En este se prevé que si un municipio, por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, se ve obligado a aprobar un plan económico-financiero, el plan contemple entre sus medidas "una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia". Al respecto, puede verse el análisis crítico de esta regulación en los trabajos de Almeida Cerredá (2014: 20-21) y Carbonell Porras (2018: 18-19).

18. Acerca, no obstante, de la naturaleza jurídica peculiar del convenio de fusión, pueden verse las consideraciones de Almeida Cerredá (2015: 338-341).

fusionados<sup>19</sup>. La excepción se extiende a cualesquiera acuerdos previstos en el artículo 47.2 LBRL, siempre que traigan causa de la fusión. Nada puede suponer un obstáculo a la fusión.

Por lo demás, la aprobación y firma de este convenio deberá insertarse en el procedimiento autonómico que se hubiera previsto, en su caso, para las fusiones de municipios por la legislación de la comunidad autónoma de que se trate, debiendo ser respetuoso con el mismo, como remarca la Ley<sup>20</sup>.

### 3.3.2. Los límites a la fusión

La Ley establece dos límites para esta forma de fusión (art. 13.4 LBRL, primer párrafo). El primero consiste en que la fusión solo pueda llevarse a cabo entre municipios “colindantes dentro de la misma provincia”. El segundo en que, una vez fusionados los municipios, estos no podrán segregarse hasta que hayan transcurrido diez años desde que se adoptó el convenio de fusión.

Sin embargo, la población del nuevo municipio, o de los municipios que se fusionan, no constituye un límite a la fusión. De hecho, el legislador dispone que la fusión podrá acordarse por los municipios “con independencia de su población”.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, en la medida en que la fusión de municipios supone al mismo tiempo creación y supresión de municipios, así como alteración de términos municipales, le serían aplicables los límites del artículo 13.1 de la LBRL, que hemos analizado *ut supra*. No así los del artículo 13.2 de la LBRL, que, como ya se ha dicho, solo son aplicables a los procesos de creación de municipios que se produzcan como consecuencia de una segregación.

---

19. Lo que ha sido objeto de importantes críticas en Carbonell Porrás (2018: 14), para quien “no resulta congruente que se requiera mayoría absoluta de los plenos municipales para mancomunarse, aprobar su reglamento orgánico o alterar la calificación jurídica de sus bienes, entre otros asuntos, y sea suficiente la mayoría simple para desaparecer como municipio”. Similares críticas se han formulado en Almeida Cerredá (2014: 18).

20. De esta forma entendemos nosotros que se articula la relación entre la aprobación del convenio de fusión y el procedimiento autonómico que, en su caso, se hubiese previsto. Pueden verse, no obstante, las interesantes reflexiones sobre los distintos escenarios posibles que se hacen en el trabajo de Carbonell Porrás (2018: 13-15). También, al respecto, resultan de interés las consideraciones de Almeida Cerredá (2014: 15-16).

### 3.3.3. Los incentivos a la fusión

Para que los municipios se sientan impelidos a fusionarse, mediante esta fórmula que, repetimos, es voluntaria, no forzosa, es importante que cuenten con los estímulos suficientes para ello. A estos dedica la LBRL el segundo párrafo de su artículo 13.4.

Lo primero que debemos decir al respecto es que se trata de medidas de fomento estatales, esto es, dentro del ámbito de competencia estatal. Lo que es lógico incluso aunque no se diga expresamente por la Ley, pues, tratándose de medidas de fomento, habría resultado excesivo que el legislador básico estatal hubiera incidido sobre el ámbito autonómico marcándole sus políticas de fomento<sup>21</sup>. Distinto es que la comunidad autónoma decida complementarlas partiendo, en su caso, de las mismas medidas, o establezca su propia política de fomento de las fusiones de municipios en su territorio diseñando otras propias.

Lo segundo que hay que apuntar es que se trata de una regulación muy prolija. Esto, en principio, no es un inconveniente, si tal grado de detalle, impropio de una norma básica, obedece a una necesidad. Ya hemos dicho que, en realidad, lo que se está haciendo en esta regulación es desarrollar medidas estatales, luego la extensión de la norma tiene sentido. El problema estriba en la sistemática adoptada, pues las medidas de fomento se desarrollan dentro de un párrafo más del artículo 13.4 de la LBRL, cuando claramente deberían haber sido objeto de un apartado separado dentro del mismo artículo. No obstante, este problema no es exclusivo de dicho aspecto de la nueva regulación de la fusión de municipios, pues otros aspectos incluidos en la misma sufren el mismo destino. Ciertamente, la sistemática de los apartados introducidos en el artículo 13 de la LBRL no fue, desde luego, el punto fuerte de la LRSAL.

Dicho esto, procede a continuación pasar a exponer cuáles son estas medidas de fomento estatales, que pueden sistematizarse, y sintetizarse, en tres: las primeras, recogidas en las letras que van de la a) a la e) del citado segundo párrafo del artículo 13.4 de la LBRL, consisten, principalmente, y dicho de manera muy resumida, en la obtención de una mayor financiación en la participación municipal en los tributos del Estado, todo ello de conformidad

---

21. En tal sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, en lo que hace a la medida establecida en la letra g) del segundo párrafo del art. 13.4 LBRL, que contempla la concesión de una preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia. Véase STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016 (FJ 6, letra c).

con lo establecido en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLHL)<sup>22</sup>; la segunda medida es una dispensa automática, por ley, de la prestación de los servicios mínimos municipales del artículo 26 de la LBRL, que el nuevo municipio estuviera obligado a prestar como consecuencia del aumento poblacional resultante de la fusión municipal (letra f del segundo párrafo del art. 13.4 LBRL)<sup>23</sup>; y la tercera consiste en una preferencia, también declarada por ley, en la asignación de ayudas estatales (planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia) durante al menos cinco años desde la adopción del convenio de fusión, plazo este que podrá prorrogarse por ley de presupuestos generales del Estado (letra g del segundo párrafo del art. 13.4 LBRL).

### 3.3.4. Las reglas de la fusión

En otro párrafo, igualmente prolijo, del artículo 13.4 de la LBRL, el tercero, se enumeran una serie de reglas por las que deberá regirse la fusión de municipios. En general, puede decirse que son reglas bastante lógicas y de sentido común. Pasamos a exponerlas, nuevamente con cierto afán de síntesis y sistematización.

La primera de estas reglas es que la fusión conllevará la integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios fusionados en un solo territorio, población y organización. Esto incluye —dice la Ley— los medios personales, materiales y económicos de los municipios fusionados, que, al fin y al cabo, forman parte de la organización que se fusiona. Los plenos de cada municipio deberán aprobar las medidas de redimensionamiento de sus estructuras organizativas<sup>24</sup>. En ningún caso de estas medidas

---

22. Como se ha señalado en Carbonell Porras (2018: 12), en realidad, examinado el TRLHL, se constata que estas medidas de fomento solo son aplicables a municipios que no son capitales de provincia o de comunidad autónoma, ni tienen una población de derecho igual o superior a los 75 000 habitantes, por lo que el legislador solo está pensando en fomentar la fusión de municipios pequeños.

23. La indeterminación en el texto legal del tiempo por el que se concede esta dispensa en la prestación de los servicios, que parece tener, por tanto, carácter *sine die*, ha sido criticada por Carbonell Porras (2018: 17), quien propone que se entienda que la dispensa debe tener su fin cuando se celebren nuevas elecciones en el municipio resultante de la fusión. También entiende que la dispensa debe ser temporal Almeida Cerrada (2014: 19), quien además critica esta medida en cuanto al fondo, pues la ve incongruente con uno de los objetivos de la reforma: que los nuevos municipios puedan prestar más y mejores servicios a sus ciudadanos.

24. En el art. 13.5 LBRL se dispone que “las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión”. Esta función de coordinación o supervisión provincial ha sido objeto de críticas en Almeida Cerrada (2014: 17), que entiende que perjudica

podrá derivarse un incremento de la masa salarial (letra a del tercer párrafo del art. 13.4 LBRL).

La segunda regla dispone que el órgano del gobierno del nuevo municipio resultante estará constituido transitoriamente por la suma de los concejales de los municipios fusionados (letra b del tercer párrafo del art. 13.4 LBRL). Esto será así hasta la celebración de unas nuevas elecciones municipales<sup>25</sup>.

La tercera regla permite que, si así se acuerda en el convenio de fusión, los municipios que se fusionan puedan mantenerse, pese a la fusión, como una organización desconcentrada (letra c del tercer párrafo del art. 13.4 LBRL)<sup>26</sup>. Para ello, debería procederse de conformidad con lo establecido en el artículo 24 bis de la LBRL, que regula las entidades de ámbito territorial inferior al municipal en estos términos, como organizaciones desconcentradas carentes de personalidad jurídica. Con ello lo que se pretende, como declara el propio preámbulo de la LRSAL, es permitir que se conserven, si así se desea, la identidad territorial y la denominación preexistente del municipio que desaparece, aunque pierda su personalidad jurídica.

La cuarta regla declara la subrogación del nuevo municipio en todos los derechos y obligaciones de los municipios anteriores (letra d del tercer párrafo del art. 13.4 LBRL), regla esta que entendemos inherente y esencial para el proceso de fusión.

En excepción de la regla anterior, una quinta regla permite que, si uno de los municipios fusionados estuviera en situación de déficit, sus obligaciones, bienes y derechos liquidables puedan integrarse, previo acuerdo de los municipios fusionados, en un fondo sin personalidad jurídica adscrito al nuevo municipio. La liquidación del fondo se llevará a cabo durante los cinco años siguientes a la adopción del convenio de fusión por un liquidador nombrado a tal efecto (letra e del tercer párrafo del art. 13.4 LBRL).

---

a la autonomía local, y puede desincentivar estos procesos de fusión, en los que el apoyo provincial debería ser voluntario, y solicitado por los municipios.

25. Como se ha destacado en Carbonell Porras (2018: 15), ello permite que se mantengan en el cargo hasta entonces los concejales de los municipios fusionados, que, de esta manera, no serán reacios a la fusión. Esta regla ha sido contestada por Almeida Cerrada (2014: 18-19), quien no la ve compatible con la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y aboga por una solución como la prevista en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, que contempla la creación de una comisión gestora (art. 16).

26. No se trata, por lo demás, de una fórmula nueva, pues ya se preveía en el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (art. 41), así como en algunas leyes autonómicas, tal y como apuntara en su día Rebollo Puig (2008: 169-170).

La sexta y última regla de la fusión es que el municipio resultante deberá aprobar un nuevo presupuesto para el ejercicio presupuestario siguiente a la adopción del convenio de fusión (letra f del tercer párrafo del art. 13.4 LBRL).

#### **4. El Anteproyecto de Ley por el que se establece el Estatuto del municipio de menor población o en riesgo de despoblación**

##### **4.1. El contexto del Anteproyecto de Ley**

Transcurridos diez años desde la aprobación de la LRSAL hay que preguntarse dónde estamos, en qué quedaron las soluciones que esta pergeñó para el problema de la fragmentación municipal, cuáles son hoy día las preocupaciones imperantes y de qué forma se les trata de dar solución.

Lo primero que hay que decir es que la LRSAL no logró acabar con la atomización municipal, salvo que se considere que con sus limitaciones a la creación de nuevos municipios haya logrado frenar el nacimiento de algunos de ellos<sup>27</sup>. La fusión voluntaria de municipios mediante convenios permanece, hasta donde sabemos, prácticamente inédita<sup>28</sup>.

El problema de la fragmentación municipal sigue vigente. Pero ahora se ve desde otra perspectiva, o se añade un elemento nuevo, el de la despoblación. Preocupa el vaciamiento de los pequeños municipios o de los municipios situados en el mundo rural, lo que se ha dado en llamar el problema de la España vaciada o España vacía, el llamado reto demográfico. Preocupa tanto el vaciamiento de los municipios de las zonas rurales como el envejecimiento de la población que reside en estos. Preocupa la repercusión que todo ello pueda tener sobre la vertebración del territorio, sobre la cohesión económica, social y territorial, sobre la calidad de vida de las personas, en definitiva.

---

27. Si bien, como es sabido, en el periodo previo a su entrada en vigor se dio una auténtica carrera contrarreloj, cuyo propósito fue consolidar expedientes de constitución de nuevos municipios antes de que estos tuvieran que sujetarse a los requisitos más restrictivos de la LRSAL, como se ha documentado en Carbonell Porras (2018: 10-11).

28. A excepción del caso de los municipios gallegos de Cerdedo y Cotobade, que hoy constituyen el nuevo municipio de Cerdedo-Cotobade, tras la aprobación del Decreto 134/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba la fusión voluntaria de los municipios de Cerdedo y Cotobade y se constituye el municipio de Cerdedo-Cotobade. También es conocido, por su relevancia mediática, el proceso de fusión de los municipios extremeños de Don Benito y Villanueva de la Serena, iniciado en el año 2022, pero que no ha terminado de consolidarse, y que peligrará seriamente tras las elecciones municipales de mayo de 2023, en que el partido político Siempre Don Benito se hizo con el Gobierno municipal.

Buena muestra de todas estas preocupaciones fue la creación, por el Gobierno de España, del Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, por Real Decreto 40/2017, de 27 de enero. En su seno se elaboraron las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de marzo de 2019. En el diagnóstico establecido por estas Directrices se dice que del año 2001 al 2018 el 63 % de los municipios españoles han perdido población, y en los pequeños municipios esta pérdida ha afectado a casi el 90 % de los de menos de 1000 habitantes. Mediante Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, se crea el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, con lo que la responsabilidad en la acción de estas políticas es elevada de rango. Y, a continuación, por Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, se crea la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico.

Y entonces llega la pandemia, la crisis de la COVID-19, que es una crisis económica y de salud pública<sup>29</sup>. Nuevamente, como en el año 2013, es una crisis la que nos mueve a hacer reformas, nuevamente nuestra legislación se ve obligada a cambiar como consecuencia de compromisos asumidos con la Unión Europea.

Para hacer frente a esta crisis, Europa acuerda el 21 de julio de 2020 el Fondo de Recuperación *Next Generation EU*, que implica una aportación de 750 000 millones de euros. El núcleo central de este viene dado por el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR). Para cumplir con este, España aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, lo que tiene lugar mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021. En este se marca como uno de los objetivos la lucha contra la despoblación, y se subraya la necesidad de modernizar las Administraciones públicas, incluyendo su digitalización, y con el fin último de mejorar los servicios que se prestan a la ciudadanía<sup>30</sup>.

29. En España el punto de partida lo constituye el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

30. El verdadero objetivo de la reforma, según se apunta en Rivero Ortega (2022: 87), parece ser, en línea con lo comprometido con Europa, "garantizar la prestación de servicios públicos a través de aplicaciones digitales, un objetivo no fácil de lograr en el ámbito rural y con las capacidades limitadas de los pequeños municipios". A esta finalidad parece responder la introducción de un nuevo art. 70 quater en la LBRL, llevada a cabo por el apdo. 6 del art. 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.

Es en este contexto en el que se debe entender la elaboración del anteproyecto de reforma de la LBRL al que vamos a dedicar las páginas que siguen, y que constituye, como se ha dicho, un intento de dar solución, desde otra perspectiva, al problema de la fragmentación municipal<sup>31</sup>.

## 4.2. La reforma propuesta

En cumplimiento de los compromisos asumidos con la Unión Europea se lleva a cabo, desde el Ministerio de Política Territorial y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, la elaboración de un anteproyecto de ley de reforma no solo de la LBRL, sino también de otras leyes. Nos referimos al denominado 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<sup>32</sup>.

Centrándonos en lo que nos interesa, la reforma relativa al régimen de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, esta se lleva a cabo mediante la introducción de un nuevo título en la LBRL, el título XI<sup>33</sup>, cuya denominación es la de “Régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación”, que establece un régimen especial para estos municipios<sup>34</sup>. La introducción de un nuevo título legal en la LBRL recuerda a la forma en que se procedió en su día cuando se añadió a esta el título X, dedicado al “Régimen de organización de los municipios de

---

31. Con todo, este Anteproyecto no constituiría ni la única ni la primera solución normativa al problema de los pequeños municipios. Tanto a nivel estatal como autonómico ya existen leyes que, de algún modo, inciden sobre esta realidad, especialmente en el ámbito rural. Debe destacarse la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, de cuyo estudio se ha ocupado Rebollo Puig (2008: 199-200), así como Carbonell Porras (2021b: 61-62). También al respecto, deteniéndose igualmente en algunas leyes autonómicas similares, puede verse el trabajo de Tornos Mas (2021: 78-82). Este último autor señala, además, que “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”, siendo preciso actuar diseñando e implementando políticas sectoriales de muy diverso tipo, y a todos los niveles administrativos. Entre las últimas iniciativas autonómicas debe destacarse el Anteproyecto de ley del Estatuto de municipios rurales, actualmente en tramitación en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

32. El documento que hemos manejado está fechado a 10 de enero de 2022, el mismo mes en el que fue presentado por la ministra de Política Territorial en su comparecencia ante la Comisión de Entidades Locales del Senado.

33. La introducción de este nuevo título XI desplazaría al actual título XI, que pasaría a ser el título XII, con la consiguiente reenumeración de sus preceptos.

34. La configuración de regímenes municipales especiales, con fundamento en el art. 30 LBRL, también ha sido objeto de estudio en la obra de Rivero Ysern (2008).

gran población<sup>35</sup>. Este es, no obstante, el único parecido, pues, entre otras cosas, y como se verá, el título dedicado a los municipios de menor población o en riesgo de despoblación no es realmente, pese a su denominación, un régimen de organización, o al menos no en sentido estricto.

La lectura del texto, ya desde su exposición de motivos, arroja algunas sorpresas agradables. La música es otra, muy distinta a la del año 2013. La salvaguarda de la economía, por supuesto, está presente, pero también lo está la promoción de la transición ecológica y del crecimiento sostenible. El cumplimiento de estos objetivos trae causa de los propios del MRR, al que antes hemos hecho referencia, así como del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, incorporándose a la reforma propuesta.

La autonomía local aparece también en el texto como un valor de orden constitucional a tener en cuenta, potenciándola. Se busca dar a las entidades locales los instrumentos necesarios para adaptarse al contexto demográfico, dotándolas, pues, de una posición activa frente a los problemas, no pasiva. No se quiere soslayar la realidad demográfica de nuestro país, huyendo de ella, sino proporcionar a los municipios las herramientas que les permitan adaptar su organización y funcionamiento a esta, con fundamento en el principio de diferenciación<sup>36</sup>. El objetivo no es suprimir pequeños municipios, sino apoyarlos en la prestación de los servicios públicos. Las he-

---

35. Mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que introdujo en la LBRL su actual título X.

36. No obstante, la forma en que se ha plasmado el principio de diferenciación en el Anteproyecto de Ley ha sido valorada de forma crítica por Rivero Ortega (2022: 87), en cuanto esta ha consistido “en trasladar obligaciones del nivel municipal al provincial, o articularlas a través de otras fórmulas de colaboración ya existentes (gestión colaborativa o dispensa en la prestación de servicios obligatorios)”. Por otra parte, debe apuntarse que la aplicación de este principio de diferenciación al régimen jurídico de los pequeños municipios era ya exigida en el conocido trabajo de Rebollo Puig (2008: 187-189), quien apuntaba entonces la existencia de algunas especialidades, organizativas y de funcionamiento, en la legislación estatal y autonómica, comenzando por la propia LBRL, siendo esta la senda por la que entendía se debía caminar. Las singularidades de los pequeños municipios en la legislación vigente han sido también analizadas por Carbonell Porras (2021b: 63-65), quien ha destacado que, al amparo de la habilitación concedida por el art. 30 LBRL, “las Comunidades Autónomas han prestado más atención a los municipios de gran población, especialmente a los que son capitales autonómicas, aprobando leyes específicas para ellos, que a los municipios más pequeños”, no optando decididamente por articular soluciones a los problemas de estos. También en el trabajo de Tornos Mas (2021: 59-65) se han estudiado la singularidades de los pequeños municipios en nuestra legislación, concluyendo, tras su análisis, “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. [...] 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”. Finalmente, Galindo Caldés (2022: 61-62), que también se detiene en el análisis de estas normas, destaca que las singularidades en la LBRL no llegan a constituir realmente un régimen especial, el cual se difiere a la legislación autonómica

ramientas de las que se les quiere dotar les deben permitir fijar población en el territorio, generar actividad económica y prestar servicios de calidad<sup>37</sup>. Todo esto que acabamos de decir es importante, porque, como se notará, supone un cambio de paradigma significativo respecto de la reforma que llevó a cabo la LRSAL<sup>38</sup>.

Dicho esto, vamos a estructurar nuestro análisis del Estatuto del municipio de menor población o en riesgo de despoblación, en el que nos centraremos, prescindiendo de otros aspectos del Anteproyecto de Ley, en cuatro apartados, que abordaremos a continuación: primero, su ámbito de aplicación; segundo, primeras reglas; tercero, instrumentos de colaboración; y cuarto, instrumentos en materia de empleo público. Necesariamente, para no desbordar el espacio que podemos dedicar a este trabajo, nuestro análisis será de síntesis.

### 4.3. Ámbito de aplicación

La primera cuestión que debemos abordar aquí es la respuesta a la pregunta de quién se sujeta a este nuevo régimen jurídico, esto, el ámbito subjetivo de aplicación del nuevo título XI, del que se ocupa su artículo 139. *Grosso modo*, cabe decir que se aplica a los municipios de menor población y a los municipios en riesgo de despoblación, expresiones que no se refieren nece-

---

(art. 30 LBRL), que “apenas ha atendido el hecho diferencial de los pequeños municipios, rurales o en riesgo de despoblación”.

37. En el trabajo de Rebollo Puig (2008: 187-203) ya se expusieron un catálogo de posibles técnicas o soluciones, planteadas como alternativas a la supresión de municipios, y con fundamento en el art. 30 LBRL, en el ámbito de la organización, de las competencias municipales, de la cooperación provincial, del asociacionismo municipal, e incluso mediante agrupaciones forzadas de municipios. El Anteproyecto de Ley, como veremos, se centra en las fórmulas asociativas y en la cooperación provincial. También nos parecen de interés las propuestas más recientes de Velasco Caballero (2020: 44-51), quien se detiene en cómo introducir la diversidad en el régimen de los municipios rurales en los siguientes ámbitos: competencias y servicios; organización interna; relaciones con otros niveles locales de gobierno; formas democráticas; y financiación. Finalmente, muy sugerentes y, desde luego, mejor articuladas que el Anteproyecto de Ley que analizamos en estas páginas nos parecen las propuestas formuladas por Almeida Cerrada (2023: 68-77), que propone un régimen jurídico especial para los pequeños municipios, de carácter básico, que particularice los siguientes aspectos: organización administrativa; funcionamiento de los órganos municipales; competencias municipales; prestación de servicios públicos; medios empleados (gestión de recursos humanos y bienes públicos); participación vecinal y democracia local; relaciones interadministrativas; relaciones intergubernamentales; y financiación.

38. En este mismo sentido se ha pronunciado Carbonell Porras (2021b: 67-68), quien señala, no obstante, que el problema no es el ente local, sino la existencia de vecinos en el territorio a los que hay que prestar servicios, y no lo soluciona ni la fusión de un municipio ni un régimen nuevo de organización de estos.

sariamente a lo mismo. Piénsese que un municipio en riesgo de despoblación no es forzosamente un pequeño municipio, aunque si sigue perdiendo población pueda terminar siéndolo. Hecho este matiz, es importante detenerse a ver la forma en que el Anteproyecto de Ley acota hasta dónde llegan unos y otros<sup>39</sup>.

Para empezar, debe tenerse presente que, en todo caso, este Estatuto se aplica a los municipios de población igual o inferior a 5000 habitantes. Estos caerían siempre bajo el ámbito de aplicación del nuevo título XI, tan solo por el elemento poblacional.

A estos hay que añadir un par de supuestos de municipios de menos de 20 000 habitantes, cuya inclusión en el ámbito de aplicación del Estatuto es decisión de la comunidad autónoma, previa iniciativa municipal: por un lado, los municipios alejados de aglomeraciones urbanas, conurbaciones o áreas metropolitanas, que, además de tener menos de 20 000 habitantes, posean la característica de que todos sus núcleos de población tengan menos de 5000 habitantes; por otro, los municipios en riesgo de despoblación, entendiéndose por tales los de menos de 20 000 habitantes que presenten una tendencia demográfica decreciente<sup>40</sup> o de envejecimiento<sup>41</sup>. Estos otros supuestos amplían el foco, como se ha dicho, de los pequeños municipios a los municipios en riesgo de despoblación.

Un cuarto y último supuesto sería el de municipios de población inferior a 10 000 habitantes, que no encajasen en los supuestos anteriores, que, además de cumplir el requisito de estar alejados de aglomeraciones urbanas, conurbaciones o áreas metropolitanas, cumplan con los requisitos que establezca en su caso la legislación autonómica. Este último caso requiere, por tanto, no solo de decisión autonómica, sino también de desarrollo normativo.

---

39. Acerca de la heterogeneidad de los pequeños municipios, que pueden presentar realidades sustancialmente diferentes, y de la diversidad de problemas y soluciones posibles, puede verse Carbonell Porras (2021b: 61). También nos parece relevante el análisis de Velasco Caballero (2020: 28-29), que aborda la diversidad entre municipios en base al eje urbano-rural, distinguiendo entre municipios urbanos y municipios rurales, no limitándose para ello al elemento poblacional, considerando a su vez otros factores (localización, tipo de actividad económica, dispersión demográfica, relevancia del “espacio construido”, infraestructuras de comunicación e interdependencias entre los distintos núcleos de población). Y reconociendo lógicamente, dentro de cada una de estas categorías, la del municipio urbano y la del municipio rural, la existencia de realidades municipales muy distintas.

40. En concreto, una tendencia demográfica decreciente superior al 2 por ciento de pérdida de población en los últimos cinco años.

41. En concreto, que el porcentaje de población mayor de 65 años sea superior al 22 por ciento, según los datos relativos al último año.

Nos parece importante terminar este epígrafe subrayando que el Anteproyecto de Ley trata de ser siempre respetuoso con la legislación autonómica, de tal modo que la regulación básica no impida el desarrollo o el margen de decisión autonómica<sup>42</sup>, como prueba que la mayor parte de estos supuestos hagan depender la inclusión del municipio en el ámbito de aplicación del Estatuto de una decisión de la comunidad autónoma.

#### 4.4. Primeras reglas

Dentro de las disposiciones generales en las que se regula el ámbito de aplicación, el Anteproyecto incluye un par de preceptos en los que se incorporan una serie de normas deslavazadas nada fáciles de ordenar o sistematizar. Las hemos denominado primeras reglas tanto porque, efectivamente, son las primeras normas que se establecen en este nuevo título XI tras definirse su ámbito de aplicación, como porque la heterogeneidad de las mismas dificulta darles una denominación común aglutinadora del sentido de estas.

En la primera (art. 140.1) se establece el objeto de este nuevo régimen jurídico: la simplificación y adaptación de la organización administrativa a las características de los municipios de menos población o en riesgo de despoblación, y la economía, eficacia y eficiencia de su actuación. No está mal en cuanto, entre otras cosas, supone que es la organización la que se adapta al municipio, y no al contrario. Pero quizás debió ser objeto de un precepto propio, y no integrarse en un apartado de otro artículo, mezclado además con otras cosas tan distintas.

Por otra parte, resulta también llamativo que, pese a lo que dice el precepto, el nuevo título legal no sea realmente un régimen de organización, al menos no en sentido estricto, si se entiende por tal la previsión de una estructura organizativa específica para estos municipios. Lo que se regula principalmente, como se verá, son fórmulas y técnicas de colaboración con otras Administraciones públicas.

---

42. Acerca de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en la regulación del régimen de los pequeños municipios, teniendo presente lo establecido en el art. 30 LBRL, que remite a la legislación autonómica para establecer regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural, pueden verse las consideraciones de Carbonell Porras (2021b: 66-67). También resulta de interés el análisis de Tornos Mas (2021: 69-72), quien considera que, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el Estado puede establecer un título específico de la LBRL dedicado a la regulación de estos municipios, lo que supondría ocupar "el espacio normativo que originariamente el artículo 30 LBRL había reconocido a cada comunidad autónoma", expandiendo las bases estatales con la consiguiente constricción del ámbito constitucional autonómico, lo que no es, de por sí, contrario a la Constitución.

La segunda regla (art. 140.2) prevé la posibilidad de aplicar la tramitación simplificada de los procedimientos administrativos recogida en el artículo 96 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), a todos los procedimientos que se tramiten por estos municipios, siempre y cuando se adopte antes un acuerdo en tal sentido por el órgano plenario de la corporación. La novedad respecto de lo ya previsto en la LPAC radica en que permite adoptar la decisión no al caso, sino para todos los casos. Con todo, habría que ver hasta qué punto esta tramitación simplificada de los procedimientos puede llevarse a cabo en municipios con menor capacidad de gestión, cuando el problema, muchas veces, no son los plazos, sino contar con los medios necesarios para tramitarlos. De nada sirve, pues, que estos plazos sean más cortos, si no se llega a tiempo.

La tercera regla (art. 140.3) consiste en establecer la obligación para las diputaciones provinciales, o entidades equivalentes, de asistir a estos municipios en la tramitación del procedimiento de elaboración de ordenanzas municipales. La asistencia se formalizaría mediante encomienda de gestión del municipio a la diputación, que llevaría a cabo la elaboración del proyecto de ordenanza, así como la realización de actuaciones de carácter material o de mera gestión. En principio, no es nada que la diputación no pudiera haber hecho ya al amparo del artículo 36.1.b) de la LBRL, que prevé entre sus funciones “la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”. La novedad estaría en que se concreta el ámbito de obligación para las diputaciones, que es la asistencia en la tramitación de las ordenanzas municipales, con el consiguiente derecho subjetivo de estos municipios a exigir la asistencia en esos términos concretos.

Este conjunto de disposiciones se cierra con una cuarta regla (art. 141) que, en nuestra opinión, resulta bastante interesante, en cuanto supone una llamada a la aplicación del principio de diferenciación en la atribución de competencias a los municipios de menor población o en riesgo de despoblación. Lo que dice esta regla es que toda atribución competencial debe ponderarse, de acuerdo con el principio de diferenciación, y atendiendo a la capacidad de gestión, promoviendo las adaptaciones necesarias. La ponderación debe recogerse expresamente en la motivación del instrumento jurídico mediante el que se realice la atribución de competencias<sup>43</sup>.

---

43. Tras el cierre de este trabajo, una última modificación legislativa de la LBRL, efectuada mediante el apdo. 4 del art. 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,

## 4.5. Instrumentos de colaboración

El capítulo II del nuevo título XI de la LBRL, introducido por el Anteproyecto de Ley, lleva por rúbrica: "Instrumentos de colaboración con los municipios de menor población o en riesgo de despoblación". Con ellos se busca dotar a estos municipios de herramientas para alcanzar los objetivos de la reforma, la adaptación al contexto demográfico mediante la potenciación de su autonomía en colaboración con otras entidades territoriales. La dispensa de servicios obligatorios, las llamadas gestión colaborativa y gestión ordinaria, la cooperación y coordinación de las diputaciones provinciales, y la creación de mancomunidades integradas, se despliegan ante estos municipios como una panoplia de medios con los que afrontar sus problemas. No obstante, no todos ellos pueden ser calificados realmente de instrumentos de colaboración, como se verá a continuación, además de que la sistemática legal nuevamente deja mucho que desear, no facilitando el abordaje y la comprensión de estas técnicas jurídicas.

### 4.5.1. Dispensa de servicios obligatorios

La primera herramienta (art. 142) que se otorga a estos municipios es la posibilidad de solicitar a la comunidad autónoma la dispensa en la prestación de los servicios obligatorios del artículo 26.1 de la LBRL. Esta dispensa puede ser temporal o indefinida, de todos o de algunos de los servicios. Y, por supuesto, es reversible, por decisión del propio municipio, que se subrogaría en los derechos y obligaciones constituidos durante el periodo de duración de esta.

Puesto que estos servicios no pueden dejar de ser prestados, en cuanto los vecinos tienen derecho a los mismos (art. 18.1.g LBRL), se contempla por el Anteproyecto la reasignación del servicio a una entidad local supramunicipal, como podrían ser las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, pero también otras de naturaleza distinta, como mancomunidades o consorcios.

Es discutible hasta qué punto esto es realmente una herramienta colaborativa, pues no se asiste al municipio en la prestación del servicio, sino que se le sustituye, pasando la obligación de prestarlo, y las decisiones acerca del mismo, a otro nivel de organización territorial, que, al menos, se garantiza que sea local, en cuanto se contempla la reasignación a

---

ha añadido un nuevo apdo. 6 al art. 25 de esta, recogiendo, en términos muy similares, la aplicación del principio de diferenciación en la atribución de competencias propias a los municipios.

una “entidad local supramunicipal”. Quizás por esta razón deba abogarse por que estos servicios sean prestados preferentemente por entidades de constitución voluntaria, como mancomunidades o consorcios, o que, de prestarse por diputaciones provinciales, comarcas, o cabildos o consejos insulares, estos no descuiden la participación de los municipios afectados<sup>44</sup>.

#### 4.5.2. Gestión colaborativa

En el artículo 143 se da pie a la utilización por los municipios de menor población o en riesgo de despoblación de las diversas técnicas o herramientas que el Anteproyecto denomina “sistemas de gestión colaborativa”, y que serían las siguientes: medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento; dispensa de servicios obligatorios; prestación de los servicios mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas; sostenimiento del personal en común con otros municipios; y fomento del desarrollo económico y social de los municipios.

La finalidad de estas herramientas es “garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y, en particular, una prestación de calidad, financieramente sostenible, de los servicios públicos mínimos obligatorios”.

Su establecimiento requerirá decisión al respecto por la comunidad autónoma, de conformidad con su legislación, conformidad del municipio afectado e informe de la diputación provincial o entidad equivalente.

Son múltiples los problemas que plantea este precepto. El primero es que, si lo que se quería aquí era establecer el catálogo de herramientas de colaboración y algunas reglas comunes de competencia y procedimiento, debió ubicarse al principio del capítulo legal, no como el segundo artículo del mismo.

---

44. Al hilo de las consideraciones que hacemos en el texto, resulta de interés traer aquí las reflexiones de Rivero Ortega (2022: 90), quien ha señalado que el planteamiento del Anteproyecto de Ley “no se distancia tanto de la versión atenuada de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local, Ley 27/2013, de 30 de diciembre. El articulado de este Anteproyecto demuestra que no estamos ante un estatuto de los municipios de menor población, sino ante el mero reconocimiento de que para realizar nuevas tareas que se encomiendan a los entes locales necesitan de la ayuda de las diputaciones (nueva redacción del artículo 70bis) o de fórmulas de colaboración o delegación de competencias”.

El segundo problema es que no todas las enumeradas son realmente herramientas colaborativas ni se regulan a continuación en los siguientes preceptos (¿medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento?, ¿fomento del desarrollo económico y social?), o se recogen entre las herramientas específicas en materia de empleo público (sostenimiento del personal en común). Además, tampoco se enumeran aquí todas las reguladas en los preceptos de este capítulo legal, o, al menos, no expresamente.

Por último, las reglas comunes establecidas, de competencia y de procedimiento, tampoco serían necesariamente de aplicación a todas las herramientas colaborativas contempladas en este artículo. No hay más que leer los preceptos que las regulan para darse cuenta de ello.

En suma, no se entiende, con esta imprecisión, cuál es la utilidad de este precepto legal, que confunde más que aclara<sup>45</sup>.

#### 4.5.3. Gestión ordinaria

Bajo la denominación de “gestión ordinaria” se incorpora por el Anteproyecto, en el nuevo artículo 144 de la LBRL, lo que no es más que la posibilidad de recurrir a la encomienda de gestión, entendida esta en los términos del artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, al que se remite, si bien se trata de una encomienda con algunas singularidades respecto de esta, como más adelante indicaremos. O eso, o es que lo que realmente se está regulando es otra cosa.

No se entiende en todo caso la denominación empleada en el Anteproyecto, que llama a esta técnica “gestión ordinaria” en su exposición de motivos, o que, cuando ya desciende a la misma en su articulado, refiriéndose a ella como encomienda de gestión, la adjetiva de “ordinaria”, confundiendo, pues induce a preguntarse si se está empleando una técnica distinta.

Son dos los aspectos que se deben destacar de esta regulación, y que amplían el ámbito de aplicación de la encomienda de gestión, tal y como la conocemos. El primero es que se permite no solo encomendar actividades

---

45. Curiosamente, con posterioridad al cierre de este trabajo, se ha incorporado una solución prácticamente igual, para los municipios de menos de 20 000 habitantes, en un nuevo art. 28 de la LBRL, introducido por el apdo. 5 del art. 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.

de carácter material o técnico, sino también delegar el dictado de actos jurídicos y resoluciones, lo que es propio de la delegación de competencias, no de la encomienda de gestión. Esto nos lleva a pensar si no se está, en realidad, dando un tratamiento común a dos figuras distintas en un mismo precepto, cosa esta que no nos parece lo más acertado, en pro de una sistemática adecuada y rigurosa.

El segundo aspecto a destacar es que se contempla que esta encomienda o delegación se realice a la diputación provincial, o entidad equivalente, pero también, si no fuera posible el acuerdo con esta, se permite que se haga a favor de la comunidad autónoma o incluso de otro municipio con mayor capacidad de gestión. Esta encomienda o delegación se realizaría mediante convenio, entrando el precepto en detallar algunos de los contenidos del mismo.

#### 4.5.4. Cooperación, asistencia y coordinación provincial

En el marco de las funciones asignadas por el artículo 36.1 de la LBRL a las diputaciones provinciales, o entidades equivalentes, el Anteproyecto les atribuye algunas funciones específicas con las que se pretende reforzar el ejercicio de las competencias de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación<sup>46</sup>.

La primera de estas, establecida en el artículo 145, tiene como beneficiarios, en concreto, a los municipios situados en zonas remotas o de difícil acceso, a favor de los cuales se genera una doble obligación. Por un lado, se obliga a las diputaciones a adoptar medidas específicas para ellos, sin que se diga por la Ley en qué deban consistir estas medidas. Por otro, se obliga a las diputaciones a garantizarles la prestación de los servicios de secretaría e intervención, garantía esta que se extiende también a todo municipio de menos de 1000 habitantes, si bien esto último ya estaba previsto en el artículo 36.1.b) de la LBRL, por lo que la disposición resulta reiterativa de lo allí dispuesto.

No concreta más el precepto en lo que hace a las medidas específicas que deban adoptarse por las diputaciones provinciales a favor de los municipios situados en zonas remotas o de difícil acceso, más allá de una remisión

---

46. El papel que pueden asumir las diputaciones provinciales en la lucha contra la despoblación ha sido expuesto en el trabajo de Carbonell Porras (2021a: 106-114), quien ha denunciado que estas han sido postergadas tanto por la legislación estatal como por la autonómica, reguladoras de esta materia.

a que estas medidas se adopten en el marco de las competencias atribuidas a las diputaciones por el artículo 36.1 de la LBRL. Por tanto, estimamos que hay que entender que no estamos aquí ante nada nuevo o distinto de las funciones de coordinación y cooperación, o asistencia, propias de las diputaciones provinciales<sup>47</sup>, sino tan solo ante una llamada a ejercer las mismas teniendo en cuenta las necesidades propias de estos municipios.

La segunda obligación que el Anteproyecto atribuye a las diputaciones provinciales, o entidades equivalentes, en favor de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, es la de elaborar un plan anual que garantice la prestación a los vecinos de todos los servicios de competencia local en estos municipios (art. 146).

Este plan debe elaborarse, y actualizarse, por la diputación provincial, con participación, como es lógico, de los propios municipios implicados. Su aprobación se reserva, no obstante, a la comunidad autónoma, que deberá hacerlo dentro del ejercicio presupuestario anterior al inicio de su vigencia.

El Anteproyecto regula en el mismo precepto el contenido mínimo de estos planes, que deberán recoger un diagnóstico de la situación existente, y las medidas a adoptar para garantizar la prestación y calidad de estos servicios.

Una tercera obligación de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, que, en realidad, se introduce en otra parte de la LBRL, en un nuevo apartado 1 de su artículo 70.bis, es la de colaborar con los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, si así lo solicitan, en la implantación de las siguientes medidas que introduce el Anteproyecto, y de las que en principio estarían exentas estos municipios: a) la elaboración de un Programa Anual de Participación Ciudadana; b) el establecimiento y la actualización de cartas de servicios municipales; y c) la creación y el mantenimiento de un Portal de Internet de información a los vecinos, de acceso a los servicios públicos locales digitalizados, y de participación ciudadana.

Para terminar, debe apuntarse que una cuarta obligación de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes sería la de dar soporte a estos municipios en la tramitación del procedimiento de elaboración de ordenanzas locales. No repetiremos aquí el análisis de la regulación de esta obligación, que ya hicimos en un epígrafe anterior, dada su inexplicable ubicación,

---

47. Del estudio de la cooperación y coordinación provincial también se ha ocupado el trabajo de Rivero Ysern (1994: 131-163).

carente de toda lógica sistemática, en el capítulo I del nuevo título XI, el dedicado a las disposiciones generales.

#### 4.5.5. Mancomunidades integradas

El último instrumento de colaboración previsto en el Anteproyecto es una habilitación a las comunidades autónomas para que fomenten la creación de mancomunidades integradas de municipios (art. 147). Ciertamente, las comunidades autónomas no necesitaban de esta habilitación estatal para promover la constitución de este tipo de mancomunidades, que son muy conocidas en la legislación de muchas de ellas<sup>48</sup>. Por tanto, lo que realmente hace el Estado en este precepto es establecer una regulación básica de mancomunidades integradas para municipios de menor población o en riesgo de despoblación, incentivando la acción autonómica y municipal en orden a su constitución, pero con medidas de fomento lógicamente estatales, sin perjuicio de las que pudieran adoptarse por las comunidades autónomas.

El precepto define con cierto grado de detalle qué requisitos debe tener una mancomunidad de municipios para poder considerarse mancomunidad integrada a los efectos de la aplicación de este régimen jurídico, esto es, para recibir los incentivos estatales. Presenta la novedad de permitir la integración en la misma no solo de municipios de menor población o en riesgo de despoblación, sino también de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal (EATIM), yendo de este modo más allá de lo establecido en el artículo 44 de la LBRL para las mancomunidades de municipios de régimen común. La población agrupada por la mancomunidad debe sumar al menos 20 000 habitantes, o integrar al menos a diez de estos municipios o EATIM; dicha mancomunidad deberá prestarles al menos tres servicios públicos de los exigidos por el artículo 26.1.a) de la LBRL, y deberá tener plantilla de personal propio al servicio de la mancomunidad con dedicación plena a ella.

---

48. Así, pueden citarse los casos de la legislación de Extremadura (Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura), Aragón (Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón), Castilla y León (Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León), La Rioja (Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja), y Valencia (Ley 21/2018, de 16 de octubre, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana), en las que estas mancomunidades existen y están reguladas con diferentes denominaciones: mancomunidades integrales, mancomunidades de interés comarcal, mancomunidades de interés general, mancomunidades de interés comunitario, y mancomunidades de ámbito comarcal.

En lo que hace a los incentivos en materias de competencia estatal que deben fomentar la constitución de estas mancomunidades, el precepto distingue entre incentivos ya establecidos en el mismo, mayoritariamente de tipo financiero, ampliando las posibilidades de endeudamiento de estos municipios, e incentivos que podrán establecerse en el futuro en otras disposiciones.

#### **4.6. Instrumentos en materia de empleo público**

El capítulo III del nuevo título XI de la LBRL que introduce el Anteproyecto de Ley, rubricado “Especialidades en materia de empleo público”<sup>49</sup>, está destinado a dotar a los municipios de menor población o en régimen de despoblación de una serie de herramientas específicas en el ámbito del empleo público<sup>50</sup>, igualmente de corte colaborativo, con ayuda, pues, de otras Administraciones públicas.

La primera de estas herramientas es la opción de encomendar la selección de su personal (funcionario y laboral) a las diputaciones provinciales, u otras entidades equivalentes (art. 148.1.a). Exige acuerdo del pleno, y la celebración de un convenio de colaboración con la entidad a la que se encomiende la selección de personal. Las bases de la convocatoria serán aprobadas por la entidad a la que se hace la encomienda, que contará con el apoyo del Instituto Nacional de Administración Pública en la organización de los procesos selectivos. El nombramiento del personal seleccionado corresponderá a la entidad encomendante.

La segunda herramienta consiste en la posibilidad de constituir agrupaciones para el sostenimiento de personal común (funcionario o laboral) o para fijar una sede administrativa común, cuando así lo justifique la más eficaz realización de las funciones públicas, la falta de medios económicos o la proximidad geográfica (art. 148.1.b). Estas agrupaciones tendrán ámbito autonómico, constituyéndose entre municipios de los incluidos en el ámbito de aplicación del nuevo título XI, o incluso con otras entidades locales territoriales.

Quedan excluidos de estas agrupaciones los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter

---

49. Puede verse un primer análisis y valoración de esta regulación en el trabajo de Galindo Caldés (2022: 71-73).

50. Para conocer las dificultades de los pequeños municipios en el ámbito del empleo público, puede acudir al minucioso análisis de Galindo Caldés (2022: 63-69).

nacional, que, como es sabido, tienen su propio régimen de agrupaciones en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

Por lo demás, el Anteproyecto regula las reglas básicas de aprobación de los estatutos de estas agrupaciones, cuyo procedimiento remite a la legislación autonómica, exigiendo: trámite de información pública, informe de las diputaciones provinciales interesadas, y aprobación por los plenos de todos los ayuntamientos.

Se establece, además, la obligación de las diputaciones provinciales, o entidades equivalentes, de promover la constitución de estas agrupaciones, a las que deberán prestar una especial colaboración y asistencia (art. 148.2).

La tercera herramienta específica en materia de empleo público es la posibilidad que tienen los municipios de menos de 1000 habitantes de solicitar a la comunidad autónoma, previo informe de la diputación provincial, la exención de la obligación de crear o mantener el puesto de secretaria, en los casos en que no sea posible mantener este mediante agrupación con otros municipios (art. 149.1).

Se trata de una regla que ya estaba prevista en el artículo 10.1 del antes citado Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, para los municipios de menos de 500 habitantes. Por tanto, lo que hace la nueva norma es ampliar su ámbito de aplicación, al elevarlo a 1000 habitantes.

Las funciones atribuidas al puesto eximido pasarán a ser asumidas por los servicios de asistencia de la diputación provincial o mediante acumulación, nuevamente, de conformidad con el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, cuyas soluciones se trasladan al nuevo texto legal.

El resto de municipios de menor población o en riesgo de despoblación, que no se encuentren en esta situación, porque sean de población superior a 1000 habitantes, podrán instar a la diputación provincial la firma de un convenio para que las funciones de los habilitados sean ejercidas por los servicios de asistencia de la diputación (art. 149.2).

## 5. Conclusiones

El análisis de dos soluciones realmente contrapuestas al problema de la fragmentación municipal, como son, por un lado, la LRSAL, restringiendo la creación de nuevos municipios y promoviendo la fusión voluntaria de estos,

y, por otro, el Anteproyecto de Estatuto de municipio de menor población o en riesgo de despoblación, que pretende dotarles de herramientas colaborativas para adaptarse a sus problemas y su realidad, nos coloca en una posición idónea desde la que valorar ambas soluciones en comparación.

Transcurridos diez años desde su aprobación, es posible afirmar que la LRSAL probablemente haya restringido la creación de nuevos municipios en nuestro país. A ello habrá contribuido tanto el nuevo mínimo legal de 5000 habitantes para la constitución de estos, como las limitaciones impuestas a la creación de entidades de ámbito territorial inferior al municipal (EATIM), verdadera estación de paso al municipio, como por todos es sabido.

Pero difícilmente la LRSAL ha cumplido su otro objetivo, el de fomentar las fusiones voluntarias de municipios. Solo nos consta, como ya se ha dicho, la fusión que culminó en la creación del municipio de Cerdedo-Cotobade, mientras que la de los municipios de Don Benito y Villanueva de la Serena, de mucha relevancia mediática, parece haberse estancado tras la celebración de las últimas elecciones municipales en mayo de 2023, que han alterado las mayorías políticas que eran propicias a la misma.

Las razones del fracaso de esta reforma son múltiples y variadas. Entre ellas puede citarse el sentimiento de vinculación de la persona con el municipio en el que vive, razones, pues, identitarias, y, si así se articulan, también políticas, como prueba el último caso al que nos acabamos de referir, que ha terminado con un nuevo partido político concurriendo a las elecciones municipales, bajo la denominación de Siempre Don Benito. Pero también juega en su contra la realidad<sup>51</sup>, terca, como ella sola, de que España no es un país proclive a las fusiones de municipios, sean estas forzosas o voluntarias<sup>52</sup>. Cuanto antes se acepte esto, antes podrá encontrarse solución a los problemas caminando por otras sendas.

Sin duda alguna, la elaboración de un Estatuto del municipio de menor población o en riesgo de despoblación es un camino acertado por el que transitar. Otra cosa es que el texto del Anteproyecto que aquí hemos analizado no esté aún maduro del todo, y técnicamente sea muy mejorable. Presenta además la dificultad, no bien solventada del todo, en nuestra opi-

---

51. Como ha sostenido Rebollo Puig (2008: 175-178), si no se suprimen municipios en nuestro país, es porque la realidad ha terminado por afianzarse. El momento ya pasó. Estamos ante una realidad consolidada jurídicamente y arraigada socialmente, en la que ya no parece razonable adoptar esa solución, siendo mejor y más proporcionado recurrir a otras alternativas.

52. Puede verse al respecto el estudio histórico realizado en el trabajo de López Ramón (2010: 80-86).

nión, de tener que navegar entre dos aguas: estableciendo una legislación básica útil que, al mismo tiempo, deje espacio al desarrollo autonómico, tan importante en esta materia.

Debe valorarse, no obstante, positivamente el cambio de perspectiva, en cuanto trata de ser respetuoso con la autonomía local y con el espacio autonómico, dotando a los municipios de herramientas con las que adaptarse a la realidad, no forzando la transformación de esta en mapas que estarán muy bien trazados, pero que carecen de alma.

Nos parecen también muy acertadas algunas de las soluciones incorporadas, como la regulación de la encomienda de gestión y la delegación de competencias, el fortalecimiento del papel de las diputaciones provinciales, y la atención específica prestada a las cuestiones de empleo público. Todo ello recogido en un texto que aún debe pulirse bastante, pero que constituye un buen punto de partida.

Lamentablemente, en el momento en el que escribimos estas líneas, el Anteproyecto de Ley lleva ya más de año y medio guardado en un cajón. Ignoramos las razones de ello. Pero el caso es que, incluso antes de que se convocaran anticipadamente elecciones generales el pasado 29 de mayo de 2023, no parecía tener visos de retomarse. Esperemos que la nueva legislatura, comenzada tras la celebración de elecciones el 23 de julio de 2023, contemple entre las medidas a abordar el reforzamiento de la posición de estos municipios, con la vista puesta en la mejora de la calidad de vida de las personas que los habitan<sup>53</sup>.

## 6. Bibliografía

Almeida Cerrada, M. (2013). La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local. En J. J. Díez Sánchez (coord.), *La planta del Gobierno local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013* (pp. 61-122). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local - AEPDA.

---

53. Al cierre de este trabajo se ha modificado la LBRL mediante 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. No incorpora el contenido del Anteproyecto de Ley, aunque sí alguna de sus medidas, como la aplicación del principio de diferenciación en la atribución de competencias propias a los municipios, una relación de lo que este llamaba sistemas de gestión colaborativa para municipios de menos de 20 000 habitantes, y medidas dirigidas a facilitar la accesibilidad de los servicios públicos a los vecinos a través de su digitalización.

- (2014). La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores. *Cuadernos de Derecho Local*, 35, 7-26
  - (2015). Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusión entre ayuntamientos. *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, 2, 331-356.
  - (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, 59-81.
- Arroyo Yanes, L. M. (2014). La creación de municipios en el nuevo derecho de la Administración local. En F. Balaguer Callejón y E. Arana García (coords.). *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela* (pp. 2177-2213). Cizur Menor: Thomson Reuters - Civitas.
- Calonge Velázquez, A. (2015). La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, Número Extraordinario 2015, 47-58.
- Carbonell Porras, E. (2013). La planta local: análisis general y perspectivas de reforma. En J. J. Díez Sánchez (coord.). *La planta del Gobierno local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013* (pp. 17-59). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local - AEPDA.
- (2018). La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, 9, 5-21.
  - (2021a). Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación. *Cuadernos de Derecho Local*, 56, 84-117.
  - (2021b). ¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: un comentario de urgencia. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, 15, 58-70.
- Galindo Caldés, R. (2022). El empleo público en los pequeños municipios: especificidades y necesidades de regulación. *Revista Catalana de Dret Públic*, 65, 58-77.
- López Ramón, F. (2010). Políticas ante la fragmentación del mapa municipal. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 313-314, 67-104.
- Rebollo Puig, M. (2008). La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 308, 151-205.
- Rivero Ortega, R. (2022). ¿Pueden esperar mejoras de su estatuto los pequeños municipios en la España despoblada? *Revista de Estudios Locales CUNAL*, Número Extraordinario 255, 82-98.

- Rivero Ysern, J. L. (1994). La cooperación provincial para la realización de obras y prestación de servicios municipales. *Documentación Administrativa*, 240, 121-163.
- (2008). Entidades locales y turismo, especial referencia al municipio turístico. En S. Fernández Ramos, J. M.<sup>a</sup> Pérez Monguió y S. Prados Prados (coords.). *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo* (pp. 119-142). Sevilla: Junta de Andalucía (Consejería de Turismo, Comercio y Deporte).
  - (dir.). (2012). *Derecho Local de Andalucía: la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía*. Madrid: Iustel.
  - (2014). *Manual de Derecho Local* (7.<sup>a</sup> ed.). Cizur Menor: Thomson Reuters - Civitas.
- Tornos Mas, J. (2021). La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo. *Cuadernos de Derecho Local*, 56, 55-83.
- Toscano Gil, F. (2014). El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 165, 285-320.
- (2015). El consorcio administrativo en la encrucijada. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, 3, 35-57.
- Velasco Caballero, F. (2020). Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local. *Anuario de Derecho Municipal 2019* (13), 21-53.