



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 19, abril de 2023  
 Sección: SECCIÓN MONOGRÁFICA. LOS DIEZ AÑOS TRANSCURRIDOS DESDE LA LEY 27/2013  
 Recibido: 15-03-2023  
 Modificado: 30-03-2023  
 Aceptado: 31-03-2023  
 Prepublicado: 05-04-2023  
 Publicado: 26-04-2023  
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11203>  
 Páginas: 59-81

Referencia: 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*, 19, 59-81. <https://doi.org/10.24965/reala.11203>

## Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación

### *A possible special regime for small municipalities: justification, nature, content and implementation*

Almeida Cerredá, Marcos

Universidad de Santiago de Compostela (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1888-6431>

[marcos.almeida@usc.es](mailto:marcos.almeida@usc.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Delegado de Protección de Datos de la Universidad de Santiago de Compostela. Responsable de Estudios de la Fundación Democracia y Gobierno Local. Director del Observatorio de la Regulación de las Entidades del Sector Público.

#### RESUMEN

El tratar de dar soluciones adecuadas a la problemática específica de los municipios con escasa población y recursos exige que se establezca un régimen jurídico especial para estos. Dicho ordenamiento ha de basarse, entre otros, en los principios de adecuación y diferenciación, y abarcar múltiples materias como: la organización, las competencias, la financiación, la contratación, los procedimientos administrativos, etc. La responsabilidad de articular tal regulación es compartida entre el legislador básico estatal y de desarrollo autonómico.

#### PALABRAS CLAVE

Pequeños municipios; competencias municipales; organización municipal; financiación local.

#### ABSTRACT

Seeking appropriate solutions to the specific problems of municipalities with low population and resources requires the establishment of a special legal regime for them. This system must be based, among others, on the principles of adequacy and differentiation, and cover multiple subjects such as: organization, competences, financing, public procurement, administrative procedures, etc. The responsibility for articulating such regulation is shared between the basic state legislator and regional development legislator.

#### KEYWORDS

Small municipalities; municipal powers; municipal organization; local finances.

#### SUMARIO

1. APROXIMACIÓN A LA PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA DE LOS MUNICIPIOS CON ESCASA POBLACIÓN Y RECURSOS. 2. ¿QUÉ ES UN PEQUEÑO MUNICIPIO? ¿Y UN MICROMUNICIPIO? 3. ¿ES NECESARIO UN ESTATUTO BÁSICO PARA LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS? 3.1. ¿EXISTE UN CAM-

PO MATERIAL SUFICIENTE QUE JUSTIFIQUE QUE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS Y LOS MICRO-MUNICIPIOS TENGAN UN RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO SINGULARIZADO? 3.2. ¿CORRESPONDE AL LEGISLADOR BÁSICO ESTATAL AFRONTAR LA ELABORACIÓN DE UN RÉGIMEN JURÍDICO ESPECIAL PARA LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS? 3.3. ¿QUÉ NATURALEZA DEBERÍA TENER EL ESTATUTO BÁSICO DEL PEQUEÑO MUNICIPIO? ¿DEBERÍA DE TRATARSE DE UN CONJUNTO DE REGLAS IMPERATIVAS, EN TODO O EN PARTE, O COMPLETAMENTE DISPOSITIVAS? 4. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS QUE HABRÍAN DE INSPIRAR EL ESTATUTO BÁSICO PARA LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS? 5. ¿CUÁLES PODRÍAN SER LOS CONTENIDOS DEL ESTATUTO BÁSICO PARA LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS? 5.1. DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA ORDENACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. 5.1.1. El redimensionamiento de la organización mínima de los municipios. 5.1.2. La reforma del sistema de elección y de la composición de los órganos municipales. 5.1.3. La redefinición de las competencias de los órganos municipales. 5.1.4. La adaptación del régimen de sesiones del pleno. 5.2. DISPOSICIONES RELACIONADAS CON EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS MUNICIPALES. 5.2.1. La adaptación de las reglas procedimentales básicas a seguir en los pequeños municipios. 5.2.2. La simplificación de las reglas a seguir por los pequeños municipios en diversos sectores de su actividad. 5.3. DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA ADECUACIÓN ENTRE LA EFECTIVA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS Y LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A ESTOS. 5.4. DISPOSICIONES REFERIDAS A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS POR LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS. 5.4.1. La dispensa de la prestación de servicios obligatorios. 5.4.2. La ampliación de los sistemas de gestión conjunta de los servicios públicos municipales. 5.5. DISPOSICIONES REFERIDAS A LOS MEDIOS EMPLEADOS POR LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS. 5.6. DISPOSICIONES REFERIDAS A LA MEJORA DE LA PARTICIPACIÓN VECINAL Y DE LA DEMOCRACIA LOCAL. 5.7. DISPOSICIONES RELATIVAS A LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS. 5.8. DISPOSICIONES RELATIVAS A LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES. 5.9. DISPOSICIONES RELATIVAS A LA MEJORA DE LA FINANCIACIÓN. 6. ¿SERÍA NECESARIA ALGUNA ACTUACIÓN DE CARÁCTER GENERAL PARA ASEGURAR EL ADECUADO Y EFECTIVO DESPLIEGUE DEL ESTATUTO BÁSICO DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS? 7. ¿CÓMO SE TENDRÍA QUE ARTICULAR NORMATIVAMENTE EL ESTATUTO BÁSICO PARA LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS? 8. ¿CUÁL DEBERÍA SER EL PAPEL DE LA NORMATIVA DE DESARROLLO DEL ESTATUTO BÁSICO DEL PEQUEÑO MUNICIPIO Y QUÉ CONTENIDO PODRÍA TENER ESTA? 9. ¿CÓMO SE TENDRÍAN QUE AFRONTAR LOS POSIBLES CAMBIOS DE RÉGIMEN DE LOS MUNICIPIOS POR MODIFICACIÓN DE SUS CARACTERÍSTICAS?

## **1. APROXIMACIÓN A LA PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA DE LOS MUNICIPIOS CON ESCASA POBLACIÓN Y RECURSOS**

Desde la instauración del régimen democrático de 1978, los poderes legislativos y ejecutivos, central y autonómicos, no han sido capaces de dar una respuesta satisfactoria a las demandas, normativas y económicas, de los entes locales españoles, en especial de los municipios. No han logrado, en definitiva, diseñar para estos un marco jurídico-financiero que les permita desarrollar sus funciones, de forma eficaz y eficiente, proporcionando a sus vecinos los mejores servicios públicos posibles. Así, en primer lugar, las disposiciones que, en la actualidad, regulan el funcionamiento de dichos entes son manifiestamente inadecuadas, en la medida en que son demasiado arduas, ya que están pensadas para administraciones territoriales de mayores dimensiones, como la Administración General del Estado, las cuales se hallan dotadas de múltiples unidades organizativas internas, que pueden afrontar largos y complicados procesos de gestión, pues cuentan con personal suficiente y debidamente especializado. Por otro lado, en segundo lugar, el sistema de financiación de las entidades locales se ha revelado notoriamente insuficiente, para que estas puedan atender, de forma decorosa, todas las competencias que les atribuye el Ordenamiento jurídico y dar una justa respuesta a las reivindicaciones de las comunidades a las que sirven, lo cual constituye un claro incumplimiento del artículo 142 de la Constitución y del artículo 9 de la Carta Europea de Autonomía Local (Velasco Caballero, 2022, pp. 9 y ss.).

Esta doble problemática, común a todas las administraciones locales españolas, es aún más grave en el conjunto de los municipios de menores dimensiones. Estos, en primer lugar, reciben muchos menos fondos de los que precisan para su funcionamiento ordinario, porque, por un lado, los tributos propios (como el impuesto sobre bienes inmuebles) no producen rentas suficientes, pues están diseñados para generar ingresos en entidades, esencialmente urbanas, de dimensiones superiores a las suyas (Muñoz y Suárez, 2018, p. 19; Cordero, Pedraja, y Galindo, 2022, p. 126), y, por otro lado, las transferencias que reciben de otros

niveles territoriales son cicateras, en comparación con las que reciben las entidades de mayor tamaño, debido a los criterios y fórmulas de reparto existentes (Velasco Caballero, 2022, p. 8). Y, en segundo lugar, estos pequeños ayuntamientos se ven obligados a ejercer las mismas competencias y a trabajar con las mismas reglas de funcionamiento que los municipios de mayores dimensiones, para los cuales dichas atribuciones y tales pautas ya eran, como se ha dicho, inadecuadas, en cuanto demasiado extensas, complejas y rígidas, lo que les aboca a operar de forma saltuaria y a obtener resultados insuficientes.

En definitiva, la uniformidad del régimen local español, en sus vertientes normativa y monetaria, contribuye, de modo decisivo, a la asfixia de los municipios de dimensiones más reducidas<sup>1</sup>. Sus escasos recursos humanos, económicos y materiales y las complicadas reglas de gestión de estos les impiden llevar a cabo una eficiente prestación de calidad de los servicios públicos esenciales para su población. Dicho de otro modo, el marco jurídico-económico existente determina que estos entes carezcan de la capacidad administrativa y financiera suficiente para ejercer sus funciones y realizar las actividades que les impone la legislación de régimen local, básica y de desarrollo, y la legislación sectorial.

Ahora bien, es posible que este escenario comience a transformarse, en la medida que, poco a poco, los diferentes operadores, centrales y autonómicos, han ido adquiriendo conciencia, tanto de la urgencia de cambiar esta situación, como de la inviabilidad e inadecuación de las políticas que, hasta el momento, se han diseñado para afrontarla. Estas, ayunas de un fundamento razonable, simplemente apostaban por llevar a cabo fusiones masivas, para lograr administraciones de mayor tamaño que funcionasen, de manera correcta, con los cánones existentes. No sin tiempo, se ha comprendido que el Derecho debe adaptarse a la realidad, no la realidad al Derecho. Por lo tanto, como ha reclamado, de modo reiterado, un sector de la doctrina, se va a exigir al poder legislativo, básico y de desarrollo, que procure que las entidades locales, en especial las más pequeñas, cuenten con un modelo de estructura organizativa y un régimen de funcionamiento acorde con sus dimensiones geo-poblacionales y con las competencias que, en función de las mismas, se le puedan asignar (Almeida Cerredá, 2013, p. 108; Rebollo Puig, 2012, pp. 216-217). De este modo, se ha activado el proceso para ajustar la normativa de régimen local a las circunstancias específicas de miles de nuestras entidades locales de pequeñas dimensiones, aunque falta un adecuado y decidido impulso para culminarlo<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Como señala Velasco Caballero (2020, p. 22), en España, el gobierno local, por razones históricas, es altamente homogéneo, a diferencia de lo que sucede en otros estados con un nivel de descentralización similar o superior al nuestro (Alemania, Estados Unidos o Canadá) donde suele haber un margen considerable de autodiferenciación para cada entidad local.

<sup>2</sup> En efecto, se está avanzado con gran lentitud en este camino. En el año 2020, en el Plan Anual Normativo para ese ejercicio, se contemplaba ya la aprobación de una ley de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), para la recuperación de la autonomía local, cuya finalidad era triple: a) la recuperación de la autonomía local para el diseño de políticas públicas, b) la reforma de cuestiones puntuales relativas al procedimiento de elaboración de normas locales y al ejercicio de la función representativa de los cargos electos para ajustarlas a las exigencias de la realidad actual y c) el establecimiento de un estatuto básico de pequeños municipios para conseguir fijar la población al territorio, mantener la calidad democrática del municipio, cumpliendo así con la cláusula del Estado democrático, y garantizar las condiciones de vida de los ciudadanos con independencia del territorio en el que residan, a través de la prestación de unos servicios públicos de calidad, entroncando con la cláusula de Estado social (<https://bit.ly/3ZEgpNr>, consultado en marzo de 2023).

En el Plan Anual Normativo para 2021, a diferencia del anterior, no se contenía ninguna previsión similar. Quizás por ello, la Comisión de Política Territorial del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 16 de diciembre de 2021, acordó aprobar con modificaciones la proposición no de ley sobre la elaboración del Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en los siguientes términos: «El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a: 1. Elaborar y aprobar un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población que contribuya a fijar la población en las áreas menos densamente pobladas y garantice la calidad en la prestación de los servicios públicos. 2. Que contenga medidas dirigidas a mejorar la organización y el funcionamiento administrativo, procedimientos de contratación y prestación de servicios por parte de los municipios de menos de 5.000 habitantes. 3. Realizar dicha tramitación en colaboración con la FEMP y resto de actores implicados, buscando el mayor consenso posible para conseguir un texto adecuado a las necesidades de los municipios de menor población. 4. Culminar el proyecto de ley de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local que garantice reforzar el marco competencial de las entidades locales ampliando la autonomía local constitucionalmente garantizada, establecer un régimen especial de organización y funcionamiento para los municipios de menor población o en riesgo de despoblación y facilitar la colaboración entre las Administraciones públicas territoriales y la aplicación del principio de gobernanza compartida reforzando los órganos de cooperación (<https://bit.ly/3STeG3S>, consultado en marzo 2023)».

Pocos meses después, en el Plan Anual Normativo para 2022, se fijó como objetivo la aprobación de la 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, esta norma llevaría a cabo la modificación de la LBRL. Esta regulación estaría llamada a alcanzar cuatro finalidades: a) adaptar los servicios públicos locales a las nuevas tecnologías, promoviendo su digitalización; b) fomentar en la legislación básica mecanismos de participación ciudadana, sin perjuicio de lo dispuesto en las legislaciones autonómicas; c) introducir un nuevo título referido al “Régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación”, estableciendo las adaptaciones necesarias en la organización de los municipios de menor población o en riesgo de des-

En todo caso, el siglo XXI, en el ámbito de la organización administrativa de los entes locales, ha de ser la centuria en la que se alcance, no sólo su diversificación competencial, sino también su diferenciación estructural, con el objetivo de responder a las exigencias que plantea la pluralidad de dimensiones (geográficas, poblacionales y económicas) que presentan dichas entidades (Almeida Cerredá, 2013, p. 108). Y ello, por oposición al siglo XIX, que se caracterizó por ser la era de la búsqueda de la uniformización del régimen local, al tratar de satisfacer la necesidad de racionalizar la heterogénea e incoherente estructura local heredada del Antiguo Régimen, en aras a garantizar el principio de igualdad de todos los ciudadanos (García de Enterría, 1994, pp. 81 y ss.).

Hay que señalar que, hoy en día, este proceso de adecuación, imprescindible para el correcto funcionamiento de todos los pequeños municipios, ha sido impulsado por la necesidad de afrontar el reto demográfico, en especial, por el deseo de evitar la despoblación de grandes zonas de nuestro país. Así, con la idea de atraer población a los pequeños ayuntamientos, se pretende incrementar la operatividad de estos. Aunque se trata de problemas diferentes (Carbonell Porras, 2021, pp. 60 y ss.), no cabe duda de que un aumento de la capacidad administrativa y financiera de los pequeños municipios, derivada de un redimensionamiento de sus obligaciones, de la adaptación de sus normas de funcionamiento y del incremento de su financiación, redundará, de modo directo, en la mejora de la prestación de los servicios públicos, y, en consecuencia, hará que estos territorios sean lugares más atractivos para el establecimiento de actividades económicas, y, por ende, áreas óptimas para la fijación de población.

Por último, hay que recordar que, en este ámbito, no se debe perder de vista que la razón de ser (y de subsistir) de estas pequeñas entidades locales es la garantía del mayor y mejor funcionamiento democrático de la administración de proximidad de los intereses colectivos (Almeida Cerredá, 2013, p. 92). Por ello, las reformas que se planteen han de contemplar también medidas para la intensificación y perfeccionamiento de la calidad democrática y de la participación ciudadana en la gestión de los pequeños municipios. El logro de este doble objetivo será un valor que se tendrá en cuenta por las personas que se planteen trasladarse a los pequeños ayuntamientos: el saber que, en estos espacios, sus voces contarán con un mayor peso puede decantarlos por migrar hacia los mismos.

Por consiguiente, como se ha defendido, no sólo se ha de trabajar en diseñar medidas de simplificación, organizativa y procedimental, de adecuación del nivel y características de los servicios que han de prestar los diferentes tipos de entidades locales, sino también de profundización en la calidad democrática y de avance en la participación en el funcionamiento de estos entes.

## 2. ¿QUÉ ES UN PEQUEÑO MUNICIPIO? ¿Y UN MICROMUNICIPIO?

Antes de proceder a determinar si los pequeños municipios han de contar con un estatuto especial y cuál podría ser el contenido de este, es indispensable delimitar qué se debe entender por pequeño municipio.

Parece que lo más racional, para afrontar esta tarea, es explorar el Ordenamiento jurídico vigente, a la búsqueda de algún tipo de indicio de qué se puede considerar como ayuntamiento de reducidas dimensiones.

Así, lógicamente, esta indagación ha de comenzar por la LBRL. Al estudiarla, se observa que esta toma la cifra de 5.000 habitantes como umbral para diferentes finalidades: la posibilidad de crear nuevos municipios (artículo 13.2); la necesidad o no de la existencia de junta de gobierno local (artículo 20); la determinación de los servicios obligatorios (artículo 26); la asignación de diversas competencias a las diputaciones provinciales (artículo 36); la fijación de la periodicidad de los plenos (artículo 46); la determinación del número de firmas necesario para las iniciativas populares (artículo 70 bis) o la individuación del modo de dar publicidad a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (artículo 70 ter).

En segundo lugar, el artículo 128 del 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, también toma el número de

---

población, de acuerdo con el principio de diferenciación, introduciendo medidas específicas de apoyo y colaboración con los mismos por el resto de las administraciones territoriales, así como las medidas de adaptación del régimen de función pública a adoptar en dichos ayuntamientos específicamente y d) contribuir a frenar la despoblación en el marco de los municipios rurales y de menor población, mediante la elaboración de un informe anual que aprobarán las administraciones públicas competentes del que se informará al Senado (<https://bit.ly/3EZSmA8>, consultado en marzo de 2023).

Actualmente, en el momento en que se escriben estas líneas, aunque se ha informado de que se avanza en la elaboración de la antedicha ley del régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, no se ha hecho público ningún borrador de la misma, y, preocupantemente, la aprobación de esta no figura en el Plan Anual Normativo para 2023.

5.000 habitantes como límite para determinar qué ayuntamientos pueden imponer prestaciones personales y de transporte para la realización de obras de la competencia municipal.

En tercer lugar, el artículo 3.c) de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, dispone, de modo expreso, que se consideran municipios de pequeño tamaño aquellos que poseen una población residente inferior a los 5.000 habitantes.

En cuarto lugar, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), en su “Disposición adicional segunda. Competencias en materia de contratación en las Entidades Locales” y en su “Disposición adicional tercera. Normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales”, emplea, asimismo, la cifra de 5.000 habitantes como umbral de referencia en diferentes ámbitos: la determinación de la estructura organizativa, en materia contractual, de los municipios; la atribución de competencias a los órganos municipales, la fijación de especialidades procedimentales, etc.

En quinto lugar, la regla 1.a de la Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción del modelo simplificado de contabilidad local y se modifica la instrucción del modelo básico de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/ 4040/2004, de 23 de noviembre, usa, como criterio para determinar qué municipios pueden aplicar las normas contenidas en ella, el dato de la población, la cual no puede superar los 5.000 habitantes, junto con el dato económico-financiero, puesto que el presupuesto de los mismos ha de sobrepasar los 300.000€, pero no puede exceder de 3.000.000€.

En sexto lugar, el artículo 39 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local igualmente utiliza, como elemento determinante para establecer qué ayuntamientos podrán emplear el régimen de control interno simplificado, el dato poblacional: no superar los 5.000 habitantes. Eso sí, del mismo modo que la Orden HAP/1782/2013, junto con el umbral poblacional, esta norma impone otro, de tipo económico-financiero: el presupuesto de los municipios que pueden usar el régimen de control interno simplificado ha de oscilar entre los 300.000 y los 3.000.000€.

Finalmente, en séptimo lugar, el artículo 8.1.c del 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, también recurre a una combinación de umbrales poblacionales y económicos para ordenar las secretarías municipales. Así, en particular, establece que se catalogan como de «clase tercera» las secretarías de ayuntamientos de municipios de población inferior a 5.001 habitantes, siempre que su presupuesto no exceda los 3.000.000€.

A la luz de estos datos, no cabe duda de que la cifra de 5.000 habitantes marca una cesura clara en la ordenación normativa de los municipios en España<sup>3</sup>. Además, esta cifra cuenta con un amplio aval, tanto en la doctrina, como en el derecho comparado<sup>4</sup>. Por todo ello, parece que lo más lógico sea considerar como pequeños municipios a aquellos que tengan menos de 5.000 habitantes. Ahora bien, dado que lo que ocasiona las dificultades de los pequeños ayuntamientos, es su insuficiente capacidad administrativa, derivada de su falta de medios económicos, personales, y materiales, parece oportuno, como se ha visto que hacen casi la mitad de las normas enumeradas, complementar la definición de pequeño municipio con algún criterio económico. Sin duda, un indicador objetivo de la fortaleza o debilidad de esa organización municipal es el presupuesto que la misma maneja<sup>5</sup>. En consonancia con los límites ya presentes en nuestro Ordenamiento, se podría considerar que los pequeños ayuntamientos son aquellos que cuentan con un presupuesto que no supera los 3.000.000€. No obstante, para evitar frecuentes cambios de categorización, por la existencia de ingresos extraordinarios puntuales, es posible defender que esa cifra se refiera a la media de los últimos cuatro ejercicios.

<sup>3</sup> Ello no obsta a que se empleen, además, otras cifras para especificar determinadas reglas aplicables a municipios con diferentes dimensiones y problemáticas. Así, sucede, por ejemplo, en los artículos 75 bis y ter LBRL, para fijar el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales, en el artículo 104 bis LBRL, para determinar el personal eventual máximo en las entidades locales, o, en el artículo 169 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG), para determinar la composición de las corporaciones locales.

<sup>4</sup> Esta cifra sido tomada en ocasiones como referencia por la normativa de régimen local italiana (Tubertini, 2012, p. 710).

<sup>5</sup> Lógicamente, el criterio económico no se tiene en cuenta, de forma explícita, en la LBRL, al determinar el ámbito de aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población, ya que sería redundante; pues, un elevado número de habitantes localizados en un área intensamente urbanizada, dado nuestro sistema de financiación, siempre se corresponde con una alta cifra de recursos disponibles (aunque no necesariamente suficientes para hacer frente a las necesidades sociales que existen en la misma).

Llegados a este punto, naturalmente, se plantea la cuestión de que el grupo de los pequeños municipios es muy heterogéneo. Por una parte, existen ayuntamientos con una capacidad administrativa de gestión casi nula, completamente dependientes del auxilio que le proporcionan los municipios vecinos, entidades supramunicipales o las diputaciones provinciales, y, por otra parte, hay ayuntamientos que tienen una innegable capacidad administrativa, técnica y económica, para desarrollar un cierto número de funciones y servicios públicos dirigidos a sus vecinos, de forma eficaz y eficiente (siempre que, como se ha indicado, se adapten a dicha capacidad sus reglas de funcionamiento y el catálogo de las actividades que han de desarrollar).

En consecuencia, dentro del conjunto de los pequeños ayuntamientos tiene justificación el crear otro subconjunto, el de los microayuntamientos, los cuales, a su vez, han de tener un régimen jurídico propio, diferenciado, al menos en parte, de los anteriores (Almeida Cerrada, 2013, p. 109)<sup>6</sup>. La cuestión que se plantea aquí, como antes, es cuáles han de ser los criterios para determinar qué es un micromunicipio. De nuevo, lo más racional parece ser recurrir a una combinación de criterios poblacionales y económicos. Atendiendo a razones sistémicas<sup>7</sup>, de derecho comparado<sup>8</sup> y a nuestra tradición histórica<sup>9</sup>, desde una óptica actual<sup>10</sup>, se podrían considerar microayuntamientos aquellos que tienen menos de 1.000 habitantes y que cuentan con un presupuesto que no supera los 600.000€, de media en los últimos cuatro ejercicios<sup>11</sup>.

### 3. ¿ES NECESARIO UN ESTATUTO BÁSICO PARA LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS?

La cuestión que intitula este epígrafe, en realidad, se ha de desglosar en tres preguntas diferentes: ¿existe un campo material suficiente que justifique que los pequeños municipios y los micromunicipios tengan un régimen jurídico propio singularizado? ¿ha de corresponder al legislador básico estatal afrontar, en su caso, la elaboración de dicho régimen jurídico? y, finalmente, qué carácter debería de tener esa disciplina ¿imperativa, en todo o en parte, o dispositiva? A continuación, se tratará de dar respuesta a estos interrogantes, de forma concisa.

#### 3.1. ¿Existe un campo material suficiente que justifique que los pequeños municipios y los micromunicipios tengan un régimen jurídico propio singularizado?

Como se ha evidenciado en el epígrafe anterior, en la LBRL, y en otras normas, se contiene ya un simbólico grupo de especialidades referidas a la organización, funciones y funcionamiento de los pequeños municipios y de los micromunicipios. Ciertamente, la escasa densidad de estas, que establecen un mínimo acervo de particularidades, sobre todo en el caso de los microayuntamientos, no permite hablar, hoy en día, de una disciplina autónoma propia de ninguno de estos conjuntos de entidades. Por ello, el interrogante que se plantea es: ¿cabe diseñar un conjunto significativo de reglas que constituyan un auténtico régimen jurídico diferenciado al que puedan o deban estar sujetos estos entes para mejorar su actuación y resultados?

Al revisar la normativa vigente, mientras se individuaban las antedichas singularidades de los municipios de menos de 5.000 habitantes, resultaba evidente que muchas otras previsiones de la normativa de régimen local, de las reglas generales de funcionamiento de las administraciones públicas y de las disposiciones que regulan la intervención de estas en la actividad de los particulares se podrían reformular,

<sup>6</sup> En esta misma línea, por ejemplo, el artículo 10.1 del 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, establece que las entidades locales con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 200.000 euros, podrán ser eximidas por la comunidad autónoma, previo informe de la diputación provincial, cabildo o consejo insular, de la obligación de crear o mantener el puesto de trabajo de secretaría, en el supuesto de que no fuese posible efectuar una agrupación con otras entidades locales para mantener dicho puesto.

<sup>7</sup> La LBRL emplea la cifra de 1.000 habitantes, por ejemplo, para fijar determinadas competencias de las provincias (artículo 36), o para determinar el régimen de dedicación de los miembros de las corporaciones locales (artículo 75 bis).

<sup>8</sup> El umbral de 1.000 vecinos, en ocasiones, ha sido tomado como referencia, por ejemplo, por la normativa italiana de régimen local (Tubertini, 2012, p. 710).

<sup>9</sup> Así, cabe recordar que la Constitución de Cádiz, en su artículo 310, establecía la necesidad de instaurar ayuntamientos en aquellos pueblos de más de 1.000 almas.

<sup>10</sup> Esto es, teniendo en cuenta la actual coyuntura económica, fuertemente inflacionista, a la hora de fijar los límites económicos.

<sup>11</sup> En definitiva, se trataría de municipios que cuentan con menos de una quinta parte de la población y de los recursos económicos máximos de los pequeños municipios.

para alcanzar el citado objetivo de facilitar la actividad de los pequeños municipios, rompiendo la opresiva uniformidad de tales regulaciones, pensadas y diseñadas para su implementación por grandes estructuras burocráticas.

Sin ánimo de exhaustividad, se puede señalar que tendrían que ser objeto de adaptación y modulación, como mínimo, las siguientes materias: *a)* el campo competencial, delimitando las atribuciones que estos entes deben o pueden asumir, en función de su capacidad administrativa; *b)* el ámbito organizativo, diversificando la estructura mínima de los municipios, la elección y composición de los órganos municipales y las competencias de dichos órganos; *c)* el dominio de la democracia local, mejorando la representatividad y facilitando la participación vecinal; *d)* el funcionamiento interno, simplificando la disciplina del procedimiento administrativo general, de los procedimientos económicos y de control y del régimen de la transparencia; y *e)* el sector de la actividad, reduciendo las obligaciones existentes en materia de planificación, de contratación y de prestación de servicios.

Así las cosas, no cabe duda de que, habida cuenta de la cantidad e importancia de las cuestiones indicadas, se justifica perfectamente la creación de un régimen especial para los pequeños municipios y micromunicipios, parangonable al que se contempla en el Título X de la LBRL para los municipios de gran población, el cual se limita al dominio organizativo.

### **3.2. ¿Corresponde al legislador básico estatal afrontar la elaboración de un régimen jurídico especial para los pequeños municipios?**

Si se tiene en cuenta tanto el actual *status quaestionis* relativo a la distribución de las competencias para regular el régimen local, fijado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>12</sup>, como el conjunto de materias que tendrían que ser disciplinadas en un posible estatuto de los pequeños municipios, de acuerdo con lo indicado antes, es evidente que este debería de tener naturaleza básica.

Ahora bien, dicho estatuto tendría que restringirse a precisar el mínimo e indispensable común denominador normativo homogéneo en todo el Estado, ya que, en este ámbito, ha de reconocerse no sólo un amplio espacio de desarrollo a las comunidades autónomas, sino también un campo suficiente de concretización a los propios pequeños municipios. En este sentido, en la línea de lo apuntado por Velasco Caballero (2020, p. 27), a la luz del Ordenamiento canadiense: en primer lugar, el Estado debería limitarse a fijar las reglas esenciales de uno o varios regímenes estandarizados, prestando especial atención a determinar, en los diferentes ámbitos de su competencia, el marco en el que los reguladores de desarrollo podrían actuar; en segundo lugar, las comunidades autónomas tendrían que desplegar, de manera detallada, dichos regímenes, ordenando las posibilidades de elección de los pequeños municipios, y, en tercer lugar, correspondería a cada ayuntamiento, tanto optar, en general, por uno de tales sistemas, como adecuar el mismo a su realidad, de forma que, al final, cada ente tuviese un estatus propio, singularizado.

Lamentablemente, el sistema vigente dista mucho de este modelo ideal. En la actualidad, el legislador estatal de régimen local se limita a regular un mínimo conjunto de especificidades del ordenamiento de los pequeños municipios y remite al legislador autonómico el establecimiento de disciplinas especiales para los pequeños ayuntamientos (artículo 30 LBRL). La experiencia, acumulada durante los últimos cuarenta años, muestra que esta fórmula no produce resultados satisfactorios: al ser pocas las reglas privativas contenidas en la legislación básica, el desarrollo de esta ha sido casi inexistente, como se expondrá al final del presente trabajo.

En consecuencia, no cabe duda de que es imprescindible que, en un futuro estatuto básico de los pequeños municipios, el legislador estatal abra a la diferenciación el más amplio conjunto de materias posible. Además, habría de fijar, de forma clara, el círculo de encuadramiento en cada una de ellas (García de Enterría, 1983, pp. 240-242), de modo que los legisladores autonómicos puedan, con plena seguridad, ordenar, con detalle, sus propios modelos y ofrecer opciones concretas de configuración a los pequeños municipios. Solo así, estos podrán construir, conforme a sus peculiares circunstancias organizativas y financieras, ordenamientos propios y singulares que les permitan actuar de la forma más eficaz y eficiente, ofreciendo a su ciudadanía, en función de sus propias capacidades, el mayor número posible de servicios, en condiciones óptimas de calidad.

<sup>12</sup> Si bien es cierto que, doctrinalmente, esta es una cuestión muy controvertida, *vid.*, por ejemplo, Font i Llovet (2008) y Ortega Álvarez (2006).

### 3.3. ¿Qué naturaleza debería tener el estatuto básico del pequeño municipio? ¿Debería de tratarse de un conjunto de reglas imperativas, en todo o en parte, o completamente dispositivas?

Para responder a esta cuestión, se ha de recurrir al principio de autonomía local, en concreto, a una de sus declinaciones: el principio de primacía de la voluntad municipal (Almeida Cerredá, 2000, *passim*).

Así, como se ha expuesto, si cabe la posibilidad de diseñar varios ordenamientos distintos para los pequeños municipios que, a su vez, cuenten cada uno de ellos con diversas configuraciones, en función de las concretas elecciones que puedan realizar dichos entes, y todos estos regímenes permiten funcionar eficaz y eficientemente a tales entidades, el citado principio de primacía de la voluntad municipal impone que se deje en manos de los pequeños ayuntamientos el mayor número de opciones posibles para singularizar su propio estatus jurídico.

Por consiguiente, dicho estatus debería de estar compuesto por un conjunto mínimo de reglas imperativas, de obligado cumplimiento en cualquier situación, y, por un amplio elenco de normas dispositivas, cuya observancia alternativa quede en manos de los propios municipios. Lógicamente, dada la trascendencia de estas decisiones, parece que lo más adecuado sería que dicha elección la efectuase el pleno del ayuntamiento mediante mayoría absoluta.

Ahora bien, dado que el supuesto de que un concreto municipio no lleve a cabo las antedichas opciones, no es una posibilidad extremadamente remota, si no, por el contrario, algo fácilmente verificable en la vida cotidiana de nuestras entidades locales, debido a múltiples condicionantes socio-políticos, el legislador autonómico debería diseñar un modelo completo que regiría, en defecto de acuerdo expreso adoptado por la mayoría absoluta del pleno, eligiendo y modulando uno de los sistemas posibles, de acuerdo con la normativa básica y de desarrollo aplicable.

Finalmente, conviene defender, como hace Velasco Caballero (2020, p. 27), que no hay que tener miedo del pluralismo jurídico que resultaría de seguir este camino. Y ello se puede sostener en tres razones:

- Primera, los notables beneficios que se derivan de dicha diversidad. Esta supone un fuerte impulso a la innovación en la organización pública que permite encontrar nuevas y mejores formas de gestionar los asuntos colectivos.
- Segunda, los mínimos riesgos que para la tutela de los intereses generales presenta este sistema. Cada pequeño municipio con su ordenamiento privativo se podría considerar como una *sandbox*. Por lo tanto, dado que los distintos modelos van a operar en estos espacios reducidos, controlados de forma adecuada, constituyen lugares óptimos para efectuar pruebas normativas, pues cualquier fallo carecerá de un impacto crítico. Por otro lado, desde una perspectiva comparada, en la medida en que se basa en elecciones efectuadas en el marco de las leyes estatales y autonómicas, este sistema constituye una técnica de descentralización mucho menos arriesgada que la *expérimentation locale* francesa, puesta en funcionamiento hace más de veinte años.
- Tercera, el carácter esencialmente transitorio de la intensa pluralidad normativa. Así, una posible (aunque improbable) situación inicial de extrema disparidad ordinamental (en la que cada pequeño ayuntamiento contaría con un régimen jurídico propio fuertemente diferenciado del de los demás pequeños municipios) de forma rápida evolucionará hacia un estado de isomorfismo. Y ello es así porque, de modo inevitable, se producirá la expansión o generalización de las mejores soluciones jurídicas, de tal manera que, paulatinamente, se tenderá a la homogenización de los regímenes.

### 4. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS QUE HABRÍAN DE INSPIRAR EL ESTATUTO BÁSICO PARA LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS?

La elaboración de un estatuto básico para los pequeños municipios, en primer lugar, y, el desarrollo e implementación de este para lograr los objetivos que con él se pretenden alcanzar, en segundo lugar, tendrían que guiarse por los siguientes principios: singularización; democracia; dispositivo y de primacía de la voluntad municipal; simplificación y celeridad.

A continuación, de modo sintético, se expondrán las principales exigencias que plantea el cumplimiento óptimo de cada uno de los antedichos mandatos (Prieto Sanchis, 1996, p. 46).

En primer lugar, el principio de singularización presenta dos caras que hay que considerar de forma separada: la diferenciación y la adecuación. El principio de singularización, en su vertiente de diferenciación,

demanda que, tanto el legislador básico, como los legisladores de desarrollo, a la hora de diseñar las reglas que, eventualmente, compondrán el estatuto de los pequeños ayuntamientos y que regirán su funcionamiento, han de tener en cuenta sus diversas características específicas: su estructura organizativa, sus medios personales, sus recursos financieros, etc.<sup>13</sup> A su vez, este principio de singularización, en su vertiente de adecuación, impone que a los pequeños municipios se les atribuyan, de modo exclusivo, aquellas competencias para la gestión de las que dispongan de suficiente capacidad económica y administrativa, de forma individual o asociada, ponderando también, al hacer esta atribución, los principios de subsidiariedad y de proximidad.

En segundo lugar, la adecuada realización del principio democrático, en este contexto, exige actuar sobre tres dimensiones de la democracia: la representativa, la deliberativa y la directa. En el campo de la democracia representativa, por una parte, se tiene que mejorar el sistema de elección del alcalde y los concejales, y, por otra parte, se debe asegurar la plena transparencia de su gestión y la redición periódica de cuentas sobre ella. En el área de la democracia deliberativa, se ha de estimular la constitución y funcionamiento de asambleas de vecinos, dotadas de la máxima pluralidad social, en las cuales, además de rendir cuentas de su actividad, el gobierno local debatirá las actuaciones más relevantes para la comunidad local; lógicamente, las conclusiones de estas discusiones han de servir para conformar la decisión administrativa que implemente las antedichas acciones significativas. Y, por último, en el dominio de la dimensión directa, se ha de promover que los vecinos propongan la adopción de decisiones al ayuntamiento y se ha de facilitar, al máximo nivel posible, la gestión participativa de las actividades municipales (Oliveira, 2021, *passim*)<sup>14</sup>.

En tercer lugar, por una parte, el principio dispositivo, referido esencialmente al ámbito competencial, va a demandar que se requiera la anuencia de los pequeños municipios para encomendarles nuevas tareas, y, por otra parte, el principio de primacía de la voluntad municipal, relativo fundamentalmente al ámbito organizativo, impone que se dé preferencia a las opciones organizativas y de funcionamiento efectuadas por los gobiernos municipales, en el marco de las opciones que, de modo necesario, han de poner a su disposición el legislador básico y de desarrollo (Almeida Cerredá, 2000, *passim*).

En cuarto lugar, el principio de simplificación y celeridad, al igual que el principio de singularización, tiene dos vertientes que se han de analizar de manera independiente: la simplificación organizativa y la simplifica-

<sup>13</sup> El principio de diferenciación se encuentra recogido en numerosos preceptos de nuestro Ordenamiento: desde los artículos 2 y 25.2 LBRL, hasta, por ejemplo, el artículo 85.1 del Estatuto de Aragón, el artículo 75.8 del Estatuto de Baleares, el artículo 84.3 del Estatuto de Cataluña o el artículo 64 del Estatuto de Valencia.

No obstante, como recuerda Silvia Díez (2019): «La LBRL estableció un modelo de bases densas, que tendía a la homogeneidad en la estructura del gobierno local en la mayor parte de los municipios –con la salvaguarda del modelo de concejo abierto–. De acuerdo con la STC 214/1989, la organización local está estructurada en dos niveles: básica o necesaria (correspondiente a la legislación del Estado) y complementaria (atribuida a las Comunidades Autónomas) (Fernández Farreres, 2011, pp. 1493). La regulación básica se concibió de forma minuciosa para los órganos esenciales de gobierno, tanto de los municipios como de las provincias. En consecuencia, se estrechó el margen disponible para que las Comunidades Autónomas establecieran una regulación complementaria, conforme a lo previsto en los artículos 20.2 y 32.3 LBRL (Fuentes, 1991, p. 171 ss.; Sánchez Morón, 2011, p. 372); y, lógicamente, se dejó muy poco espacio para los reglamentos orgánicos que quedan vinculados por lo establecido tanto en la LBRL como en la regulación autonómica complementaria (Sánchez Morón, 2011, p. 373; Fernández Farreres, 2011, p. 1481 ss.).

De modo que lo habitual en el modelo español de régimen local ha sido que el gobierno local tuviera la misma estructura en todo el territorio, con independencia de las características de los distintos gobiernos locales a lo largo del territorio. Esta tendencia se rompió gracias a la reforma de la LBRL mediante la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, que estableció diferencias organizativas entre los municipios de “régimen común” y los municipios “de gran población”. La ruptura de la homogeneidad fue bienvenida; sin embargo, no tuvo como efecto la apertura de un mayor margen de decisión autonómico o local en torno a la organización municipal. Siguiendo la tradición consolidada a lo largo de los años, el legislador estatal estableció una regulación exhaustiva de la organización municipal, más detallada incluso que en el caso de los municipios de régimen común (Sánchez Morón, 2011, p. 372). La Ley dejaba poco margen de desarrollo tanto a las Comunidades Autónomas como a los propios municipios (de forma crítica, Jiménez Asensio, 2003, p. 74) y ello ha dado problemas en su implementación por los municipios debido a la dificultad que supone cumplir con todas las exigencias legales (al respecto, en detalle, Carbonell Porras, 2009)».

<sup>14</sup> En el ámbito de los pequeños municipios el juego de la democracia directa ha sido reducido con la reforma de la LOREG en 2011. En este año, se suprime el concejo abierto para los municipios con una población inferior a 100 habitantes. De acuerdo con el artículo 184 LOREG, en los municipios con población inferior a 250 habitantes, cada partido, coalición, federación o agrupación podrá presentar una lista, como máximo de tres nombres, si el municipio tiene hasta 100 residentes o de cinco nombres si tiene entre 101 y 250 residentes. Como señala Aranda Álvarez (2011, p. 121) esta reforma a tenido por objeto: «el reforzamiento de la democracia representativa y la limitación de la democracia directa que funcionaba en los municipios de menos de 100 habitantes. Aunque el argumento de que el régimen de Concejo Abierto suponía en muchos casos situaciones de ingobernabilidad, en algunos de esos pequeños municipios puede ser cierto, el resultado práctico y con carácter general es que el sistema representativo contribuye notablemente a los intereses de gobernación por parte de los partidos políticos».

ción y celeridad procedimental. El principio de simplificación, en su conjugación organizativa, impone que la estructura interna de los pequeños municipios sea lo más sencilla posible, siempre que con esta se puedan cumplir, de forma adecuada, las funciones que la entidad tenga encomendadas. Por su parte, el principio de simplificación, en su declinación de agilidad procedimental, exige que todos los procesos que se desarrollen por los pequeños ayuntamientos se hallen integrados por el número mínimo indispensable de trámites administrativos para la consecución de los respectivos objetivos (sin redundancias garantistas, que no son precisas, dada la limitada trascendencia, económica y social de los objetos de decisión municipal) y que, en consecuencia, dichos trámites se evacúen en plazos reducidos. Esta limitación de las diligencias a aquellas estrictamente pertinentes y necesarias y la imposición de la correlativa prontitud en su ejecución se traducirá en una reducción sustancial del tiempo de despacho de los procedimientos administrativos y de los procesos de erogación material de servicios públicos, alcanzando de este modo una mayor eficacia y eficiencia en la actuación de estos entes. Este principio, entre otras operaciones, ha de ser particularmente optimizado en aquellas de naturaleza presupuestaria y contable.

## **5. ¿CUÁLES PODRÍAN SER LOS CONTENIDOS DEL ESTATUTO BÁSICO PARA LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS?**

Como se ha apuntado más arriba, con el fin de mejorar el funcionamiento de los pequeños ayuntamientos, es necesario adaptar diversas disposiciones de la normativa de régimen local, de las reglas generales de funcionamiento de las administraciones públicas y de las disposiciones que regulan la intervención de estas en la actividad de los particulares. A continuación, de modo sistemático y sintético, se indicarán aquellas que se consideran como las principales adecuaciones que se han de realizar.

### **5.1. Disposiciones relacionadas con la ordenación de la organización administrativa**

#### **5.1.1. *El redimensionamiento de la organización mínima de los municipios***

En los micromunicipios, en virtud del principio de simplificación, la organización del ayuntamiento debería restringirse a los siguientes órganos: alcalde, teniente de alcalde y pleno.

Por su parte, en los municipios de pequeño tamaño podría existir, además de los anteriores (incluidos varios tenientes de alcalde), la junta de gobierno local, cuando así lo acuerde el pleno del ayuntamiento por mayoría cualificada. Dicha mayoría ha de ser concretada por la normativa autonómica de desarrollo, siendo deseable que la misma sea de dos tercios, dada la relevancia de esta decisión, y, como se expondrá, la conveniencia de un gobierno, esencialmente, monocrático.

Finalmente, la comisión especial de cuentas, que, en la actualidad, ha de existir en todos los municipios, de conformidad con el artículo 20.1.e) LBRL, debe transformarse en un órgano de institución facultativa. De modo que esta solo pueda existir en los pequeños municipios (no en los micromunicipios), cuando así lo acuerde el pleno del ayuntamiento por mayoría cualificada, la cual, como en el caso de la junta de gobierno local, ha de ser concretada por la normativa autonómica de desarrollo. En este supuesto, parece oportuno que dicha mayoría sea simplemente la mayoría absoluta.

#### **5.1.2. *La reforma del sistema de elección y de la composición de los órganos municipales***

##### **5.1.2.1. *La reforma del sistema de elección y de la composición del pleno***

Actualmente, en los municipios de hasta 250 habitantes, que no funcionan en régimen de concejo abierto, la elección de los concejales se realiza a través del sistema mayoritario con voto limitado, de conformidad con el artículo 184 LOREG. Mientras que, en los demás municipios que no funcionan en régimen de concejo abierto, de acuerdo con el artículo 180 LOREG, para la elección de los concejales se sigue el sistema proporcional diseñado en el artículo 163 LOREG.

Ante esta situación, para intensificar la representatividad democrática de estas entidades, sería conveniente que el estatuto básico de los pequeños municipios:

- a) Extendiese la obligatoriedad de emplear el sistema mayoritario con voto limitado a todos los micromunicipios que no funcionen en régimen de concejo abierto.

- b) Abriese la posibilidad de que cualquier pequeño municipio pudiese utilizar el sistema mayoritario con voto limitado, si así se solicita por mayoría de dos tercios de los miembros del ayuntamiento y se aprueba por la comunidad autónoma<sup>15</sup>.

Por otro lado, para reforzar, aún más, la democracia local representativa, en los plenos de los pequeños municipios de mayores dimensiones, podría ser conveniente incrementar mínimamente el número de concejales elegibles, de conformidad con el artículo 179 LOREG. Así, en los municipios de 2.001 a 5.000 residentes, en lugar de los 11 concejales que se pueden elegir hoy en día, se debería poder escoger a 13. Esto permitiría una distribución más proporcional de los electos por partido político (Lijphart, 2000, *passim*).

#### 5.1.2.2. *La diversificación de los sistemas de elección del alcalde*

Para la adecuada marcha de los pequeños municipios, conviene dotarlos de un único órgano ejecutivo fuerte, el alcalde, sobre el cual recaiga la gestión ordinaria de todos los asuntos. Así, se asegura la agilitación de su actividad y la existencia de un liderazgo efectivo en el diseño e implementación de todas las políticas públicas.

Naturalmente, esta concentración de funciones en un solo órgano requiere un plus de legitimidad democrática del mismo. Por ello, en los pequeños ayuntamientos debería procederse a la elección directa del alcalde. Hay que destacar que, en el derecho comparado, es posible encontrar experiencias muy positivas en esta línea (Díez Sastre, 2004, p. 244 y Mahillo García y Galán Galán, 2015). Así las cosas, sería procedente una modificación de la LOREG que permitiese que, en los municipios con menos de 5.000 habitantes, se efectuase la elección directa del alcalde, cuando así se haya establecido en su reglamento orgánico (Font i Llovet y Galán Galán, 2014, p. 26).

#### 5.1.3. *La redefinición de las competencias de los órganos municipales*

Como se acaba de explicar, es oportuno, en los pequeños municipios, reforzar la posición institucional del alcalde. Ello implica que a este se le deben atribuir diversas competencias que, en los ayuntamientos de régimen común, corresponden al pleno. En concreto, todas las competencias de tipo administrativo, dejando a este último solo las atribuciones de tipo netamente político.

Así, en los pequeños municipios, podrían ser competencia del alcalde, además de las previstas actualmente en el artículo 21 LBRL, las siguientes:

- a) La celebración de contratos y convenios.
- b) El otorgamiento de concesiones de toda clase.
- c) La aprobación de proyectos de obras y servicios.
- d) La concertación de operaciones de crédito.
- e) La adquisición de bienes y derechos.
- f) Las enajenaciones patrimoniales y las permutas de bienes inmuebles.
- g) El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la corporación.
- h) La declaración de lesividad de los actos del ayuntamiento dictados por él.

En este sentido, se debería proceder a una modificación de la LBRL de acuerdo con la cual:

- a) En los micromunicipios, los alcaldes contarían con las funciones antes enumeradas (y aquellas que les pueda encomendar la legislación autonómica de desarrollo), salvo que, en el reglamento orgánico municipal, se establezca una relación más reducida. Partiendo de la consideración de que este sería el mejor sistema para los municipios con menos de 1.000 habitantes, con esta fórmula, se da una adecuada actuación a los principios de primacía de la voluntad municipal y de diferenciación, de modo que se permite que, a través del reglamento orgánico municipal, el pleno recupere aquellas competencias que una concreta colectividad local considere que, en su contexto, tienen una naturaleza preponderantemente política.

<sup>15</sup> En esta línea, se podría valorar, incluso, la oportunidad y conveniencia de sistemas de elección mayoritarios con listas abiertas (Coscolluela Montaner, 2011, pp. 1495-1562 y Carbonell Porrás, 2021, p. 63).

- b) En los pequeños municipios, se debe dejar, directamente, en manos del reglamento orgánico municipal la configuración del ámbito competencial. Será este instrumento, el cual, en el marco de la anterior disposición de la LBRL y de la normativa autonómica, determinará qué concretas atribuciones ostentará el alcalde.

Por otro lado, este reforzamiento funcional del alcalde, requiere, además, el reconocer al mismo un verdadero poder normativo propio (Farre Tous, 1997, p. 128). Así, en la LBRL, se debería recoger, de manera clara, que, en los pequeños ayuntamientos, la potestad reglamentaria de las entidades locales se ejercerá a través de bandos de la alcaldía y ordenanzas del pleno. Así, el alcalde podrá dictar bandos e instrucciones: los bandos serían auténticas disposiciones generales de carácter ordinamental, mientras que las instrucciones serían meras directrices de funcionamiento, a través de cuales se dirigen las actividades de los órganos jerárquicamente dependientes, comprendiendo, por tanto, también, la categoría de las órdenes de servicio.

En consecuencia, por ejemplo, las bases reguladoras de las subvenciones, en los pequeños municipios, se deberían aprobar en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, a través de un bando general de subvenciones o mediante un bando específico para las distintas modalidades de subvenciones<sup>16</sup>.

Para la aprobación de estos bandos, de carácter reglamentario, en la LBRL se deberían fijar un conjunto mínimo de reglas procedimentales. Estas podrían ser:

Primera.- la aprobación inicial de los bandos se efectuará por el alcalde.

Segunda.- el texto aprobado por el alcalde se expondrá, por medios físicos y telemáticos, y se someterá a información pública por un plazo mínimo de 15 días. Durante este tiempo los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones y sugerencias que estimen oportunas.

Tercera.- finalizada la información pública, el alcalde, en el plazo máximo de 30 días, resolverá todas las reclamaciones y sugerencias presentadas y procederá a la aprobación definitiva del bando.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá adoptado, de manera definitiva, el bando aprobado inicialmente.

Cuarta.- los bandos habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.

#### **5.1.4. La adaptación del régimen de sesiones del pleno**

La transformación del pleno en un órgano de debate y control político, al despojarlo de todas las funciones de naturaleza administrativa, permitiría que este, en los pequeños municipios, celebrase sesiones ordinarias cada cuatro meses.

Como contrapartida, para reforzar el principio democrático, en su vertiente representativa, el pleno tendría que celebrar sesiones extraordinarias para la rendición de cuentas sobre cuestiones de notable relevancia, cuando así lo decida el alcalde o lo solicite al menos un concejal, sin que ninguno de ellos pueda solicitar más de cuatro al año.

Estas adaptaciones requerirán, como es lógico, la modificación de la LBRL (artículo 46) y de la normativa autonómica sobre régimen local.

### **5.2. Disposiciones relacionadas con el funcionamiento de los órganos municipales**

#### **5.2.1. La adaptación de las reglas procedimentales básicas a seguir en los pequeños municipios**

Dada la escasa complejidad de la mayoría de los procedimientos que se siguen en los municipios de pequeñas dimensiones parece lógico que estos, de conformidad con el principio de simplificación y celeridad procedimental, se tramiten de la forma más sencilla y ágil posible.

Por ello, sería oportuno que se introdujese una Disposición Adicional en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) que estableciese que:

<sup>16</sup> Esto supondría modificar el artículo 17.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS). Con esta reforma, los poderes normativos de los alcaldes de los pequeños municipios, en este ámbito, se equiparan, a nivel funcional, a los de los ministros (artículo 17.1 LGS).

- a) En los pequeños municipios, todos los procedimientos administrativos se tramitarán de forma simplificada, incluso aunque exijan la realización de trámites no previstos en el artículo 96, los cuales simplemente se añadirán a esta gestión simplificada de los expedientes.
- b) No obstante lo indicado, en cualquier momento del procedimiento que sea anterior a su resolución, el órgano competente podrá acordar, de forma excepcional, la tramitación ordinaria por imperiosas razones de interés público.

## **5.2.2. La simplificación de las reglas a seguir por los pequeños municipios en diversos sectores de su actividad**

### *5.2.2.1. La exención de la obligación de elaborar instrumentos de planificación*

No cabe duda de que cualquier actividad pública ha de estar precedida de una correcta planificación, de modo que esta se rija por criterios racionalmente adecuados, que garanticen su eficacia y que le permitan alcanzar un grado óptimo de eficiencia (Almeida Cerredá, 2021, p. 413). Sin embargo, no siempre va a ser necesario que dicha planificación constituya una actividad formal. Es posible pensar que, cuando la complejidad, la densidad o el impacto económico de la planificación sea muy baja, esta quede relegada al plano de la actividad informal de la administración (Carro y Almeida, 2015, *passim*), con la consiguiente simplificación y agilización de la actuación administrativa.

Partiendo de esta tesis, sería posible exonerar a los pequeños municipios de diversas obligaciones formales de planificación, a través de la modificación de las normas sectoriales que las imponen. Así, por ejemplo, entre otros deberes, estos entes deberían estar dispensados de:

- a) Elaborar el plan normativo anual, que exige el artículo 132.1 LPAC, en el cual se contienen las disposiciones reglamentarias que se prevé aprobar en el año siguiente.
- b) Formular el plan de contratación anual o plurianual, que impone el artículo 28.4 LCSP, en el cual se recoge el conjunto de contratos que va a realizar el municipio en uno o varios ejercicios presupuestarios.
- c) Confeccionar el plan estratégico de subvenciones, que demanda el artículo 8.1 LGS, en el que los municipios deben plasmar los objetivos y efectos que pretenden conseguir con la aplicación de estas, el plazo necesario para su obtención, los costes previsibles y sus fuentes de financiación.

### *5.2.2.2. La simplificación de los procedimientos de carácter económico: presupuestarios, contables y de control*

La reducida entidad de los recursos que, como máximo, manejan los micromunicipios, menos de 600.000€, y los pequeños municipios, menos de 3.000.000€, permitiría autorizar que ambos empleasen sendos modelos abreviados de presupuestos.

La simplificación de estos, por ejemplo, se podría referir a la clasificación por programas. Así, en el caso de los micromunicipios, la codificación sólo debería tener un desarrollo de primer grado, señalando el área de gasto. A su vez, en el supuesto de los pequeños municipios, la categorización por programas debería tener una concreción de segundo grado, por lo que tendría que indicar las áreas de gasto y las políticas de gasto. Se trataría de retornar, aproximadamente, a lo que establecía el artículo 167.5 del 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), desarrollado por el artículo 10 "Clasificaciones aplicables a las entidades locales de menos de 5.000 habitantes" de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales<sup>17</sup>.

Además de estas reglas, sería conveniente que, en la normativa de régimen local con rango de ley (LBRL, TRRL, TRLHL y sus desarrollos autonómicos), se incorporen, con mayor densidad, algunas dispo-

---

<sup>17</sup> El artículo 167.5 del 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) disponía que: «Las entidades locales de menos de 5.000 habitantes podrán presentar y ejecutar sus presupuestos a nivel de grupo de función y artículo». Esta adecuación de la normativa a la realidad micro-municipal fue eliminada por la disposición final décima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, ya que era «precisa para realizar una valoración fundada de la prestación de servicios por parte de estas entidades». Como se puede observar, un supuesto interés general estadístico prevalece sobre el adecuado funcionamiento de los pequeños municipios, demostrando de nuevo la aversión legislativa al principio de diferenciación.

siones esenciales de simplificación en materia de gestión contable e intervención económica, que, actualmente, como se puede inferir de lo expuesto en el epígrafe segundo del presente trabajo, se regulan por Reales Decretos o, incluso, por Órdenes Ministeriales.

### 5.2.2.3. *La flexibilización de las reglas en materia de contratos públicos*

La normativa sobre contratación pública es uno de los sectores del Ordenamiento jurídico técnicamente más complejos, aunque, al mismo tiempo, es uno de los más empleados por los operadores locales en su día a día, ya que los contratos, en la actualidad, constituyen mecanismos indispensables para implementar todo tipo de políticas públicas. En consecuencia, la adecuación (en el sentido de simplificación) de sus normas a la realidad de los pequeños municipios ha de ser una prioridad.

En esta línea, es evidente que la regulación de los contratos del sector público local, en España, es susceptible de numerosas mejoras. No obstante, en el presente trabajo, se pondrá el foco, exclusivamente, sobre tres que se consideran esenciales para la mejor, más rápida y más fácil gestión de los procedimientos contractuales por los pequeños ayuntamientos.

En primer lugar, en consonancia con lo que hacen las propias instituciones de la Unión Europea (Almeida Cerredá, 2022, p. 147), *mutatis mutandis*, se deberían ampliar los umbrales dentro de los cuales es posible recurrir a los contratos menores. Si bien, como contrapeso, para evitar situaciones de mala administración, se debería incorporar al Ordenamiento español el principio de rotación de los adjudicatarios, vigente en los sistemas italiano y vaticano (Betetos Agrelo, 2022, p. 497). Este mandato impone que los contratos menores se adjudiquen, por orden cronológico, a los licitadores que se inscriban en un registro creado con esta finalidad. Se trata de una medida mucho más efectiva, desde el punto de vista de la integridad pública, que la solitud de tres presupuestos, que, por vía de instrucción, se quiere imponer en nuestro sistema. Esta práctica, por una parte, puede ser de difícil cumplimiento, en los pequeños municipios, donde quizás no haya esos tres operadores, y, por otra parte, constituye un estímulo a la realización de actuaciones poco éticas, como la solicitud de ofertas de «favor», para cumplimentar el expediente.

En esta misma línea, en segundo lugar, sería oportuno alzar los límites por debajo de los cuales es posible recurrir al procedimiento abierto simplificado, disciplinado en el artículo 159 LCSP. En efecto, se puede defender que dichas cifras se podrían duplicar, tanto para los contratos de obras como para los contratos de suministros y servicios.

Finalmente, en tercer lugar, convendría aligerar las cargas burocráticas para los pequeños ayuntamientos en la gestión de los contratos públicos, eximiéndolos, por ejemplo, de la necesidad de contar con la figura de responsable del contrato, exigida por el artículo 62 LCSP, en atención a las reducidas dimensiones de los negocios celebrados por ellos.

### **5.3. Disposiciones relacionadas con la adecuación entre la efectiva capacidad de gestión de los pequeños municipios y las competencias atribuidas a estos**

En este ámbito, es posible concebir dos tipos de actuaciones: la exigencia de una justificación acentuada a la hora de otorgar atribuciones a los pequeños ayuntamientos y el reforzamiento de la autonomía de estos, confiriéndoles la capacidad de aceptar o rechazar la encomienda de nuevas tareas públicas.

Así, en primer lugar, para intentar estimular el respeto de este principio de adecuación de las funciones que se atribuyen a los pequeños municipios a su capacidad de gestión real (producto de sus concretos recursos humanos, materiales y financieros), es necesario que se establezca la obligación de que cada norma que les confiera nuevas competencias explique, en su exposición de motivos o preámbulo, la ponderación efectuada de tal principio y el grado de realización del mismo que plantea.

Obviamente, las afirmaciones, que se contengan en los textos citados, han de sustentarse en los oportunos estudios técnicos. Estos han de hallarse recogidos en una memoria de impacto normativo, informada por los órganos de cooperación que se establezcan, donde se dará audiencia a los pequeños municipios (Medina Alcoz, 2009, *passim*). Todo ello como complemento de las limitaciones a la asunción de competencias para asegurar la sostenibilidad financiera de todo tipo de municipios, previstas en el artículo 25 LBRL.

Es evidente que lograr el efectivo respeto de este principio no será una tarea sencilla. Hoy en día, es fácil comprobar que los legisladores, estatal y autonómicos, no se muestran receptivos a establecer diferencias entre administraciones locales, en la medida en que siguen prefiriendo apostar por la uniformidad regulatoria, la cual, como se ha explicado, es insostenible para los pequeños municipios. Un ejemplo de

esta falta de sensibilidad y de la ausencia de la oportuna ponderación del principio de adecuación se puede encontrar en la reciente Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, en cuyo preámbulo se puede leer: «Así, si bien es cierto que la Directiva atribuye a los Estados miembros la decisión de dispensar de algunas obligaciones a los municipios de menos de diez mil habitantes, esta ley no contempla esta excepción. En consecuencia, atendiendo a la necesidad de ofrecer un marco común y general de protección de los informantes [...] se extiende a todos los municipios la obligación de contar con un Sistema interno de información [...] cada administración local ten[drá] un responsable de su sistema interno de informaciones».

En segundo lugar, es posible defender que la asunción de nuevas funciones por parte de los pequeños ayuntamientos ha de ser facultativa. Así, el principio dispositivo, referido al incremento de los ámbitos de actuación, debería inspirar el futuro estatuto de los pequeños municipios. En este sentido, en la LBRL, debería incorporarse un apartado 6 al artículo 25, en el que se señalase que la efectividad de la atribución de nuevas competencias a los pequeños ayuntamientos requerirá su aceptación por los entes interesados, y, que, en defecto de esta, la comunidad autónoma tendrá que determinar la administración que, en cada caso, habrá de asumir la tarea de que se trate.

Para cerrar este epígrafe, se debe hacer patente que ambos mecanismos propuestos adolecen del mismo defecto. Se trata de medidas con un bajo poder coercitivo: nulo frente al legislador estatal y bajo frente a los legisladores autonómicos, los cuales sólo tendrán que asumir el riesgo eventual de que sus normas sean declaradas inconstitucionales, en muchos casos, transitando por la infructuosa vía del conflicto en defensa de la autonomía local (Pomed Sánchez, 2017, *passim*). Así, no es difícil imaginar que, aún con la aprobación de las antedichas medidas, los poderes legislativos continuarán atribuyendo a los pequeños ayuntamientos las competencias que entiendan oportunas, sin elaborar las justificaciones exigibles y sin dar a estos la opción de aceptarlas o rechazarlas. No obstante, quizás, estas previsiones puedan servir, al menos, para suscitar el debate sobre el principio de adecuación en sede parlamentaria y para contribuir, así, poco a poco, a la superación de la cultura de la uniformidad jurídica.

#### **5.4. Disposiciones referidas a la prestación de servicios por los pequeños municipios**

##### **5.4.1. La dispensa de la prestación de servicios obligatorios**

En este punto, para la optimización del cumplimiento del principio de adecuación, parece necesario recuperar, en la legislación básica, la posibilidad de que los pequeños ayuntamientos puedan solicitar de la comunidad autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les corresponden, según lo dispuesto en el artículo 26.1 LBRL. Y ello aunque no sea previsible un uso significativo de este mecanismo (Almeida Cerredá, 2013, p. 85). Esta opción, que se contemplaba en la redacción original de la LBRL, fue suprimida *a radice* por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Ahora bien, dicha operación debería efectuarse teniendo en cuenta el principio de diferenciación, de modo que se contemplen dos regímenes diversos: uno para los micromunicipios y otro para los pequeños municipios.

En el caso de los primeros, se debería establecer una presunción *iuris et de iure* de dificultad de gestión de los servicios obligatorios. Por ello, siempre que estos demanden a la comunidad autónoma respectiva la exención de la obligación de prestar uno o varios de los servicios mínimos, esta se la deberá conceder, sin más trámite que individualizar la entidad que habrá de hacerse cargo de dichos servicios, previa audiencia de la misma.

Por el contrario, en el supuesto de los pequeños municipios, estos han de solicitar a la comunidad autónoma respectiva la dispensa, temporal o indefinida, de la obligación de prestar todos o alguno de los servicios mínimos, justificando, en cada caso, tanto la excesiva carga que para ellos supone la implantación y/o prestación de cada servicio, como la imposibilidad de establecer y/o erogar el mismo recurriendo a fórmulas colaborativas o de gestión conjunta. Además, dicha petición tendrá que acompañarse de una propuesta de reasignación de las obligaciones de prestación del servicio público de que se trate. Este proyecto, previamente, tendrá que haber sido comunicado y negociado, de buena fe, con la entidad que se identifique como posible prestadora substituta del servicio o servicios mínimos objeto de la instancia de exoneración.

La comunidad autónoma, una vez recibida la petición de dispensa y la documentación anexa, la examinará, y previa audiencia de todas las entidades locales afectadas, procederá bien a rechazar el otorgamiento

de la exención o bien a concederla, por el tiempo que estime oportuno, y a fijar la entidad que durante el mismo deberá responsabilizarse del servicio o servicios de que se trate.

#### 5.4.2. *La ampliación de los sistemas de gestión conjunta de los servicios públicos municipales*

Para facilitar la erogación de servicios públicos en los pequeños municipios, sería conveniente que se incluyesen en la legislación básica nuevas (aunque no novedosas, en cuanto que ya se disciplinaron o se hallan regulados a nivel autonómico)<sup>18</sup> fórmulas de prestación conjunta, ágiles y poco burocráticas, como son la gestión compartida convencional y las agrupaciones o comunidades de municipios<sup>19</sup>.

Así, respecto de ambas figuras, sería conveniente que la normativa básica de régimen local las conceptualizase y fijase un mínimo régimen legal común.

Por una parte, la gestión compartida vía convencional podría ser descrita, en la LBRL, como la unión, sin personalidad jurídica, de pequeños municipios, colindantes o no, que tiene como objeto la realización de funciones administrativas o la prestación de determinados servicios en común<sup>20</sup>. Su disciplina debería establecer que esta se articula mediante un convenio marco suscrito por los antedichos municipios, y, eventualmente, por la diputación provincial respectiva y/o por la comunidad autónoma y que tal convenio marco se desarrollará por convenios específicos, para cada una de las funciones o de los servicios que se incluyan en él. En este último punto, se podría fijar, además, alguna especialidad de estos convenios respecto de la regulación general contenida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), como podría ser la duración indefinida de los mismos.

Por otro lado, las agrupaciones de municipios podrían definirse como un ente institucional integrado, voluntaria u obligatoriamente, por varios municipios, los cuales conservan su propia personalidad jurídica, para el desarrollo conjunto de concretas funciones, actividades o servicios<sup>21</sup>. La regulación de esta figura debería inspirarse, extrayendo las reglas esenciales, en las comunidades de municipios que se encuentran reguladas en los artículos 123 y siguientes del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, en adelante, TRLMC (Galán Galán, 2002, *in totum*)<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Y se pueden encontrar precedentes también el derecho comparado (Piperata, 2012, *passim*).

<sup>19</sup> Ello no obsta a que, al mismo tiempo, también se proceda a mejorar la regulación de otras fórmulas, ya previstas en la LBRL y su desarrollo autonómico, como las mancomunidades, que podrían ser útiles no solo a los pequeños ayuntamientos, sino también a los municipios de régimen ordinario (Ferreira Fernández, 2006, *passim*).

<sup>20</sup> Esta figura tiene su origen en los artículos 38, 45 y 46 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana (en adelante, LRLCV).

<sup>21</sup> En el Ordenamiento preconstitucional, constituían una fórmula de cooperación interadministrativa necesaria y de carácter general, prevista en la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de bases del estatuto de régimen local y desarrollada a través del Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articulaba parcialmente la antedicha ley. Pese a que el Tribunal Constitucional, en su sentencia 4/1981, de 2 de febrero, confirmó su plena constitucionalidad, incluso en su modalidad forzosa, la LBRL no las reguló y el TRRL, se limitó a incorporar exclusivamente la disciplina de las agrupaciones para el sostenimiento en común de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación estatal. Este hecho ha determinado que las comunidades autónomas sólo hayan contemplado las agrupaciones municipales con dicha finalidad, o que, como mucho, hayan extendido el uso de esta técnica al sostenimiento de otro personal (Almeida Cerredá, 2013, p. 114). Así, por ejemplo, se pueden citar los artículos 160 y 161 LRLCV.

<sup>22</sup> De conformidad con los citados preceptos, los municipios catalanes, para gestionar y ejecutar tareas y funciones comunes, adecuadamente determinadas, pueden asociarse con otros ayuntamientos, no necesariamente limítrofes, y crear, mediante la suscripción del correspondiente convenio, una comunidad de municipios, la cual puede tener carácter temporal o indefinido.

El artículo 123.2 TRLMC precisa que las comunidades de municipios no tienen personalidad jurídica propia. No obstante, este mismo precepto determina que los acuerdos que adopten vinculan a todos los ayuntamientos agrupados y tienen eficacia frente a terceros, como si fueran adoptados por todos y cada uno de los municipios que integran la comunidad. En este mismo sentido, el artículo 127.2 del texto legal citado dispone que todos los ayuntamientos agrupados responden de forma solidaria de los acuerdos adoptados por los órganos de la comunidad.

Por último, es interesante destacar el contenido que, según el artículo 126 TRLMC, ha de tener el convenio de creación de la comunidad. Este precepto establece que dicho convenio tiene que definir y regular los aspectos necesarios para que la misma funcione adecuadamente, en particular los siguientes: a) los municipios que comprende; b) el objeto, la denominación y las finalidades de la comunidad; c) el municipio donde tiene su domicilio la comunidad y donde se custodia el libro de actas; d) los derechos y los deberes de los municipios agrupados; e) la relación de las competencias que se confieren a la comunidad para ejercer las funciones que le correspondan; f) los órganos de la comunidad, con referencia a su procedimiento de designación y de cese, a la composición, a las funciones y al régimen de funcionamiento y de adopción de acuerdos de los mismos; g) los recursos financieros, las aportaciones y los compromisos de los municipios que integran la comunidad; h) el plazo de duración y los supuestos y el procedimiento de disolución y liquidación de la comunidad e i) las condiciones para la incorporación de nuevos miembros a la comunidad y para la separación de alguno de los municipios que la integran.

### **5.5. Disposiciones referidas a los medios empleados por los pequeños municipios**

En esta esfera, hay que distinguir dos sectores en los cuales cabe adoptar diversas medidas que, en aplicación del principio de simplificación, se dirijan a facilitar la gestión interna de los pequeños municipios, sin afectar a la legalidad y oportunidad de la actuación administrativa. Estos ámbitos son el campo de los recursos humanos y el de los bienes públicos.

En primer lugar, dado el reducido o reducidísimo número de empleados públicos que tienen este tipo de entes, parece lógico eximirlos de la obligatoriedad de disponer de medios y sistemas de planificación pensados para introducir racionalidad en la gestión de grandes plantillas de personal. Estos mecanismos, además, normalmente, presentan una alta dificultad técnica de elaboración, la cual, sin duda, supera la capacidad administrativa de los pequeños municipios. Así, por ejemplo, debería ser facultativo para los pequeños ayuntamientos el disponer de un registro de personal (artículo 71 Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en adelante, EBEP, y 90.3 LBRL) y de una relación de puestos de trabajo o instrumento similar (artículo 74 EBEP y 90.2 LBRL).

Del mismo modo, en segundo lugar, dado el limitado conjunto de bienes que integran el patrimonio de estas pàrvulas administraciones públicas, se justifica perfectamente el que se reduzcan las exigencias en la gestión de este. Así, podrían ser eximidas de la obligación de formar inventario (artículo 32 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, en adelante, LPAP) y del deber de inscribir sus bienes y derechos en el registro de la propiedad (artículo 36 LPAP). Además, en este campo, también sería conveniente explorar la posibilidad de simplificar los distintos procedimientos administrativos de gestión.

### **5.6. Disposiciones referidas a la mejora de la participación vecinal y de la democracia local**

El principio democrático, en su vertiente deliberativa, exige que, en los pequeños municipios, los gestores locales, el alcalde o el teniente de alcalde, rindan cuentas a los vecinos de forma directa, a través de reuniones abiertas convocadas a este fin.

Por ello, en la normativa básica de régimen local, se debería establecer el deber de que, en los pequeños ayuntamientos, que no funcionen en régimen de concejo abierto, al menos, cuatrimestralmente, el alcalde convoque a los vecinos a una asamblea en la que se los informará de la situación de la entidad, de las actuaciones realizadas, de los resultados alcanzados y de los proyectos y actividades a llevar a cabo en los cuatro meses siguientes. En los micromunicipios, se podría prever que dicha convocatoria se efectúe, al menos, semestralmente.

Además, debería de ser obligatorio que, antes de adoptar una decisión de gran relevancia para el municipio por su impacto económico, social o territorial, el alcalde convocase una asamblea vecinal extraordinaria. En esta reunión, el gobierno local tendría que explicar y debatir con los vecinos la concreta implementación de la actuación relevante para la comunidad local de que se trate. Y, luego, deberá tomar en consideración las opiniones formuladas por ellos a la hora de adoptar la decisión definitiva.

En síntesis, el régimen básico de estas juntas vecinales podría ser el siguiente. La celebración de la asamblea se publicitará con al menos 15 días de anticipación, momento en el cual se pondrá a disposición de los ciudadanos, a través de los instrumentos de transparencia con los que cuente la administración, todas cuantas informaciones sean relevantes para la misma. Por otro lado, sin perjuicio de que, en cada reunión, participe todo vecino que lo desee, el ayuntamiento habrá de procurar, mediante invitaciones singularizadas, que intervengan en ellas todas las asociaciones representativas de intereses locales que actúen en su territorio. Estas asambleas, para facilitar la participación de los residentes, tendrán que ser retransmitidas por medios telemáticos. En las mismas existirá un turno de preguntas y peticiones, las cuales deberían poder ser formuladas por los ciudadanos, bien en el acto o bien con antelación, por alguno de los canales, físicos o electrónicos, que ponga a su disposición el ayuntamiento.

Por otro lado, en este ámbito, la LBRL también debería regular el derecho de los ciudadanos a obtener, en un plazo razonable, de forma individual o colectiva, una entrevista, en presencia o telemáticamente, con el alcalde o el teniente de alcalde que lo sustituya para exponer las problemáticas que les afecten y/o plantear la adopción de concretas decisiones al ayuntamiento. El objeto de estos encuentros, así como las actuaciones que traigan causa de las mismas, serán objeto de una adecuada publicidad.

## 5.7. Disposiciones relativas a las relaciones interadministrativas

En este campo, en el vigente Ordenamiento local, existe una importante laguna. No se contemplan, de modo específico, las relaciones intermunicipales. Las cuales, verdaderamente, pueden ser un importante medio para que los pequeños municipios afronten, de forma conjunta o apoyándose en un ayuntamiento de mayores dimensiones, el desempeño de las funciones y la erogación de los servicios que les encomiende la normativa. Es, por ello, que convendría que en la regulación básica de régimen local se disciplinasen tanto las delegaciones intermunicipales de competencias, como las encomiendas intermunicipales de competencias, estableciéndose, de ser necesario, alguna especialidad de estas respecto del régimen común contenido en la LRJSP<sup>23</sup>.

Así, por lo que respecta a las delegaciones intermunicipales de competencias, sería conveniente que se modificase:

- a) El artículo 7.3 LBRL estableciendo que el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, podrán delegar en cualquier entidad local el ejercicio de sus competencias.
- b) El artículo 27.1 LBRL disponiendo que el Estado, las comunidades autónomas y los municipios, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, podrán delegar en (otros) municipios el ejercicio de sus competencias. Además, este precepto debería precisar que, en el caso de las delegaciones de competencias intermunicipales, estas se deben justificar en razones de eficacia o en la ausencia de capacidad suficiente para el desempeño de la función o la erogación del servicio cuya delegación se pretenda.

Por lo que se refiere a las encomiendas de gestión, sería conveniente la introducción de un artículo 7 bis en la LBRL. En este, por un lado, se debería recoger expresamente la figura de la encomienda intermunicipal y, por otro lado, se habrían de incorporar adecuadamente adaptadas las disposiciones, que se contienen en el artículo 11 LRJSP, en especial, en lo que se refiere al contenido de las encomiendas de gestión.

Así, dicho precepto tendría que establecer que: «1. Los municipios podrán encomendar la realización de actividades de carácter material o técnico de su competencia a otros municipios, a las provincias<sup>24</sup> o entidades equivalentes, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

2. La encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del municipio encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.

En todo caso, la entidad encomendada tendrá la condición de encargado del tratamiento de los datos de carácter personal a los que pudiera tener acceso en ejecución de la encomienda de gestión, siéndole de aplicación lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal.

3. La articulación de las encomiendas de gestión se ajustará a las siguientes reglas:

- a) La formalización se llevará a cabo mediante firma del correspondiente convenio, que En el convenio de encomienda se deberán precisar:
  - Las decisiones reservadas al municipio encomendante,
  - las condiciones en las que se deba desarrollar la gestión de la función o del servicio encomendado,
  - las compensaciones económicas que, en su caso, deba abonar el municipio encomendante a la entidad encomendada,

<sup>23</sup> En este sentido, en el anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, que constituyó un intento fallido de substituir la LBRL, en su versión de mayo de 2006, se establecía:

«Artículo 29. Delegación de competencias y encomienda de servicios.

1. El Estado y las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias o efectuar encomiendas de gestión de actividades y servicios a las Entidades locales, y éstas *entre sí* (la cursiva no es original). Para su efectividad se requerirá la aceptación de la Entidad local interesada, salvo que por ley se imponga obligatoriamente.

2. La delegación o encomienda habrá de ir acompañada de la dotación o el incremento de medios económicos necesarios para desempeñarlas. En ningún caso las Entidades locales estarán obligadas a asumir la delegación o encomienda si la Ley que las impone no prevé tales medios».

<sup>24</sup> Actualmente, la encomienda a las provincias se halla amparada en el artículo 36.2.d LBRL, aunque carece de una regulación específica.

- la vigencia prevista, que podrá ser indefinida,
- el derecho de ambas partes a la libre resolución,
- y el régimen de dicha resolución y liquidación.».

### 5.8. Disposiciones relativas a las relaciones intergubernamentales

Para garantizar que los pequeños ayuntamientos, en todos los sectores de la actividad administrativa, pueden exponer sus problemáticas específicas a las instancias competentes para disciplinarlas, sería útil que la LBRL crease, en el seno de la Conferencia sectorial para asuntos locales, una Conferencia de pequeños municipios, de la que formarían parte la Administración General del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas y una representación, suficientemente amplia, de los alcaldes de los micromunicipios y pequeños municipios, designada por la Federación Española de Municipios y Provincias.

### 5.9. Disposiciones relativas a la mejora de la financiación

Siguiendo a Velasco Caballero (2022, *passim*, en especial p. 29), habría que articular, en el seno del sistema de transferencias estatales (y también en los autonómicos) dos fondos diferentes: uno destinado sólo a garantizar la suficiencia financiera del conjunto de los municipios, en función de las necesidades de gasto estandarizadas, y distribuido con el dato único de la población; y otro, con función de nivelación intermunicipal, articulado a través de diversos indicadores de debilidad financiera (como la densidad demográfica, la orografía, índices de renta disponible, etc.).

## 6. ¿SERÍA NECESARIA ALGUNA ACTUACIÓN DE CARÁCTER GENERAL PARA ASEGURAR EL ADECUADO Y EFECTIVO DESPLIEGUE DEL ESTATUTO BÁSICO DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS?

La respuesta a esta pregunta es indudablemente afirmativa. Aprobar y aplicar un estatuto básico para los micromunicipios y pequeños municipios tendrá unos efectos limitados si, de manera simultánea, no se lleva a cabo una redistribución de competencias entre las diferentes instancias administrativas que permita liberar a tales entidades de la ejecución de tareas que exceden de su capacidad de gestión y que lastran su operatividad.

Esta actuación, en esencia, consiste en examinar y valorar, en términos de eficacia y eficiencia, la actividad realmente desarrollada o potencialmente realizable por los diferentes entes públicos territoriales, y, en función de la evaluación efectuada, proceder, en su caso, ponderando el principio de proximidad, a reasignar entre los mismos las competencias para desenvolver las distintas tareas que integran la acción pública. Este proceso ha de consistir, por una parte, en establecer, mediante la elaboración de los correspondientes estudios técnicos, cuál es el ámbito territorial óptimo (en términos geo-poblacionales) para la prestación de los diferentes servicios y funciones públicas, y, por otra parte, en individualizar, de acuerdo con sus capacidades de gestión, a cuál o cuáles de los entes, que actúan en el ámbito territorial óptimo de desarrollo de cada concreta función o servicio, se les puede atribuir, individual o conjuntamente, la competencia para ejercerlos (Almeida Cerredá, 2013, p. 102).

Así, teniendo en cuenta la actual distribución competencial, de llevarse a cabo este estudio, como fruto del mismo, podría resultar que todos o determinados tipos municipios, los pequeños municipios o los micromunicipios, pierdan alguna de sus competencias de gestión de funciones o de erogación de servicios, en favor de otros entes locales (Almeida Cerredá, 2013, p. 103). Estos, probablemente, serían las diputaciones provinciales, si se estimase que el ámbito territorial óptimo para el ejercicio de tales actividades excede del de aquellos entes, iniciándose así el proceso de redención de las provincias (Ortega y Gasset, 1967, *passim*).

Sin solución de continuidad, tales resultados se tendrían que traducir normativamente. Ello implicaría que, en primer lugar, el legislador básico estatal debería fijar los ámbitos materiales en los cuales tendrían que ejercer sus competencias los ayuntamientos, diferenciando entre grandes municipios, municipios de régimen ordinario, pequeños municipios y micromunicipios. Esto impondría llevar a cabo una modificación del artículo 25.2 LBRL, distinguiendo por tipos de municipios la posibilidad de atribuir competencias. En segundo lugar, exigiría que el legislador sectorial, estatal o autonómico, en los diferentes ámbitos (urbanismo, medio

ambiente, servicios sociales, etc.), llevase a cabo la atribución de concretas competencias en cada materia a los distintos entes locales, teniendo en cuenta el ámbito territorial óptimo de prestación de cada función o servicio (Almeida Cerredá, 2013, p. 104)<sup>25</sup>.

## **7. ¿CÓMO SE TENDRÍA QUE ARTICULAR NORMATIVAMENTE ESTE ESTATUTO BÁSICO PARA LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS?**

De lo explicado en los epígrafes anteriores, se infiere claramente que el diseño e implementación de un ordenamiento especial para los pequeños municipios no afecta, de modo exclusivo, a su régimen jurídico, en cuanto administraciones públicas, sino también a la elección de sus órganos políticos y al régimen de ejercicio de sus diferentes tareas. En consecuencia, para darle vida, no sólo es necesaria una modificación de la normativa estatal básica de régimen local, en especial de la LBRL, sino también de un importante conjunto de normas como: la LOREG, la LPAC, la LCSP, la LGS, etc...

Por lo que respecta a la reforma de la LBRL, sería oportuno que, por razones de claridad y seguridad jurídica, en la misma, al igual que sucede con las grandes ciudades, las especialidades del régimen de los micromunicipios y pequeños municipios, que se han evidenciado en este trabajo, al menos, se enunciasen en un único título, sin perjuicio de las necesarias remisiones a diversas normativas sectoriales.

## **8. ¿CUÁL DEBERÍA SER EL PAPEL DE LA NORMATIVA DE DESARROLLO DEL ESTATUTO BÁSICO DEL PEQUEÑO MUNICIPIO Y QUÉ CONTENIDO PODRÍA TENER ESTA?**

Actualmente, como se expuso en la primera rúbrica de esta disertación, la legislación básica en materia de régimen local contiene un conjunto de disposiciones aplicables a los pequeños ayuntamientos, cuyo desarrollo debería de haber sido llevado a cabo por la normativa autonómica. Así, el artículo 30 LBRL, expresamente, dispone que las leyes sobre régimen local de las comunidades autónomas, en el marco de lo dispuesto en la LBRL, podrán establecer regímenes especiales para pequeños municipios.

No obstante tal previsión, esta posibilidad de expansión normativa tan solo ha sido ejercitada por un reducido número de comunidades autónomas. En concreto, han establecido un régimen para pequeños municipios: Murcia (artículo 51 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de régimen local); Castilla y León (artículo 77 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local) y Navarra (artículo 33 de la Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de administración local, si bien este régimen fue derogado por la Ley foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la administración local de Navarra). Mientras que, para micromunicipios, han dictado disposiciones especiales: Aragón (artículo 58 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de administración local), para municipios de menos de 1.000 habitantes; Comunidad Valenciana (artículo 45 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local), para municipios de menos de 500 habitantes, y Madrid (artículo 42 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de administración local), para municipios de menos de 1.000 habitantes.

Así se observa, por un lado, que menos de la mitad de las comunidades autónomas han creado disciplinas específicas para micromunicipios o pequeños municipios, y, por otro lado, que dichas regulaciones establecen escasas peculiaridades en la ordenación de estos. En consecuencia, se puede afirmar, como hacen Velasco Caballero (2020, p. 24) y Carbonell Porras (2021, p. 65), que la diversificación de los regímenes jurídicos en el marco de la legislación básica estatal ha sido muy limitada a escala autonómica.

Atendiendo, a nuestro sistema de distribución de competencias, la aprobación de un estatuto básico para los pequeños municipios, mediante la modificación de la LBRL y de otras leyes básicas estatales, no

<sup>25</sup> La determinación de cuál es el ámbito territorial óptimo para la prestación de un determinado servicio o para el ejercicio de una concreta función pública, es, en esencia, un trabajo de naturaleza empírica. La definición de las dimensiones y estructuras geográfica y poblacional del ámbito territorial óptimo de actuación de cada función o servicio se ha de realizar teniendo en cuenta sus características propias. Así, por ejemplo, la prestación de un determinado servicio puede requerir, para un desarrollo eficiente del mismo, un ámbito espacial amplio, en el caso de territorios con población dispersa, o un ámbito espacial reducido, en el supuesto de territorios con una población fuertemente concentrada —este puede ser el caso del tratamiento de residuos—; mientras que, en otros servicios, la combinación de ambos factores puede ser diversa. Por ello, en primer lugar, ha de fijarse de modo genérico, mediante la elaboración de las correspondientes escalas de coordenadas, los parámetros para la individuación de las circunscripciones de actuación, y, en segundo lugar, sobre el mapa geo-poblacional, teniendo en cuenta dichas escalas, ha de procederse a individualizar las concretas áreas de prestación del respectivo servicio o de realización de la actividad pública de que se trate (Almeida Cerredá, 2013, pp. 102 y 103).

será suficiente para cambiar, de forma radical, el ordenamiento de los mismos. Es necesario invertir la situación actual y que se lleve a cabo una intensa actividad de desarrollo de dichas normas por parte de las comunidades autónomas para lograr un efectivo pluralismo de regímenes jurídicos en este ámbito.

Tal actuación, además de las cuestiones que se han ido indicando a lo largo del presente estudio doctrinal, puede abarcar múltiples materias. Aquí, tan solo, se van a señalar dos conjuntos, a modo de ejemplo.

En primer lugar, las normas autonómicas de desarrollo tendrían que poder ampliar el ámbito de aplicación del estatuto básico de los pequeños municipios, individuando ayuntamientos, de población o recursos económicos superiores a los estándares fijados en la LBRL, que, por sus peculiaridades (en especial, una marcada falta de capacidad administrativa), sería conveniente que aplicasen dicho estatuto para mejorar su administración. En consecuencia, en la LBRL, se debería prever que, cuando así lo decidan las asambleas legislativas autonómicas correspondientes, las reglas previstas para micromunicipios y pequeños municipios se podrán aplicar a ayuntamientos que presenten circunstancias poblacionales o económicas especiales, indicativas de una limitada capacidad de actuación o de una particular problemática de gestión. Cabe defender que dichas circunstancias, entre otros supuestos, estén relacionadas con la densidad de población de esos municipios. Así, es posible pensar que las normas sobre micromunicipios se podrían extender a aquellos municipios que, no cumpliendo los criterios contenidos en la normativa básica, contasen con una densidad de población inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, ratio que la Unión Europea califica como de riesgo de despoblación; mientras que las normas sobre pequeños municipios se podrían aplicar a aquellos municipios, en idénticas circunstancias que los anteriores, que presentasen una densidad de población inferior a la media de la comunidad autónoma en la cual se incardinan. El dotar de esta potestad de modulación del alcance subjetivo del régimen de los pequeños municipios a las comunidades autónomas supone un ulterior paso en el despliegue del principio de diferenciación, desde el punto de vista de la garantía de la adecuación de las normas a las diferentes realidades territoriales de nuestro país. En este sentido, esta posibilidad permite flexibilizar la rigidez de un sistema basado en la fijación de umbrales económicos y de población. No cabe duda, de que, en no pocas ocasiones, examinando casos concretos, la problemática de ciertos municipios de 6.500 habitantes, afectados, por ejemplo, por una fuerte dispersión poblacional, se puede aproximar mucho más a la de uno de 4.500 habitantes que a la de uno de 20.000 habitantes, con uno o dos núcleos de población.

En segundo lugar, las normas de las comunidades autónomas están llamadas a establecer disposiciones para complementar materialmente el estatuto de los pequeños municipios. Así, en ellas, se puede prever, entre otras disposiciones: *a)* la obligación de la comunidad autónoma de aprobar un reglamento orgánico tipo que regirá en defecto del que puedan aprobar los plenos de los ayuntamientos de los pequeños municipios; *b)* el deber de la administración general de la comunidad autónoma de aprobar modelos tipo de actas, acuerdos, bandos, ordenanzas y otros documentos municipales para facilitar la actividad administrativa de los pequeños ayuntamientos; *c)* la modulación de las obligaciones documentales de los pequeños municipios, por ejemplo, en materia de tesorería y *d)* la creación de foros específicos de encuentro entre la administración general de la comunidad autónoma y los micromunicipios y pequeños municipios para abordar el estudio y solución de sus problemáticas específicas<sup>26</sup>.

## 9. ¿CÓMO SE TENDRÍAN QUE AFRONTAR LOS POSIBLES CAMBIOS DE RÉGIMEN DE LOS MUNICIPIOS POR MODIFICACIÓN DE SUS CARACTERÍSTICAS?

Es evidente que, con el paso de los años, la situación de algunos ayuntamientos puede cambiar, por incrementos o descensos de recursos financieros o de número de habitantes. Consecuentemente, dado que la aplicación de los ordenamientos de los micromunicipios y de los pequeños municipios dependerá de umbrales de población y económicos, tales alteraciones pueden dar lugar a situaciones de alta o de baja de los citados ayuntamientos en dichos sistemas. Por ello, será necesario que, en la modificación de la LBRL que conllevará la aprobación del estatuto básico del pequeño municipio, se contemplen algunas reglas mínimas para fijar cuando se debe proceder al cambio de régimen, ante tales eventualidades.

<sup>26</sup> En este ámbito, se puede tomar como referencia el *Consell Català de Petits Municipis*, creado por el Decreto 199/2003, de 26 de agosto, en el que están representados los municipios de menos de 1.000 habitantes, los municipios de menos de 2.000 con más de un núcleo de población y las entidades municipales descentralizadas.

Así, para garantizar una adecuada estabilidad en el funcionamiento de estos municipios, los posibles cambios de ordenación deberían ligarse a la constitución de los ayuntamientos tras cada proceso electoral, momento en el que se tendrá que verificar si cumplen o no los requisitos, básicos o autonómicos, para la aplicación del régimen de micromunicipios o de pequeños municipios.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida Cerredá, M. (2000). El principio de primacía de la voluntad municipal. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (284), 821-842. <https://doi.org/10.24965/reala.vi284.9087>
- Almeida Cerredá, 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* (pp. 61-122). Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo y Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Almeida Cerredá, M. (2021). Colaboración y planificación interadministrativa para la consecución de una distribución equilibrada de la población sobre el territorio. En F. J. Sanz Larruga y L. Míguez Macho (dirs.), *Derecho y dinamización e innovación rural* (pp. 399-439). Tirant lo Blanch.
- Almeida Cerredá, M. (2022). Passation des marchés et des concessions de l'administration de l'Union européenne. En J. B. Auby y J. Duthéil de la Rochère (dirs.), *Traité de droit administratif européen* (pp. 141-166). Bruylant.
- Aranda Álvarez, E. (2011). La reforma electoral: análisis y perspectivas. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (24), 91-136. [https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.\\_24\\_Elviro\\_Aranda\\_Alvarez.pdf/39023e52-1643-4857-e92f-e80075062b69](https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R._24_Elviro_Aranda_Alvarez.pdf/39023e52-1643-4857-e92f-e80075062b69)
- Betetos Agrelo, N. (2022). El uso de la contratación pública para promover el desarrollo territorial equilibrado. En C. Navarro Gómez, A. R. Ruiz Pulpón, F. Velasco Caballero y J. Castillo Abella (coords.), *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local* (pp. 493-506). Instituto de Derecho Local.
- Carbonell Porras, E. (2021). ¿Un estatuto básico para los municipios pequeños? Un comentario de urgencia. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (15), 58-70. <https://doi.org/10.24965/reala.i15.10922>
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. y Almeida Cerredá, M. (2015). Sobre la llamada actividad informal de la administración pública. En M. Rebollo Puig, M. López Benítez y E. Carbonell Porras (coords.), *Régimen jurídico básico de las administraciones públicas* (pp. 393-412). Iustel.
- Cordero, J. M., Pedraja, F. y Galindo, F. (2022). La necesaria reforma del sistema de transferencias a los municipios: elementos clave y simulación de resultados. *Hacienda Pública Española – Review of Public Economics*, 240(1), 125-149. <https://dx.doi.org/10.7866/HPE-RPE.22.1.5>
- Coscolluela Montaner, L. (2011). Las elecciones locales. En S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal, Vol. II* (pp. 1495-1562). Iustel.
- Díez Sastre, S. (2004). La elección directa del alcalde en Alemania. *Anuario del Gobierno Local* (pp. 233-254). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Díez Sastre, S. (2019). Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: evolución y retos. *Documentación Administrativa*, (6), 114-128. <https://doi.org/10.24965/da.i6.10767>
- Farre Tous, S. (1997). Los bandos del alcalde. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (273), 101-125. <https://doi.org/10.24965/reala.vi273.8948>
- Ferreira Fernández, A. J. (2006). La cooperación municipal en España: los entes supramunicipales en el ordenamiento jurídico español. *Urban Public Economics Review*, (69), 69-90.
- Font i Llovet, T. (2008). *Gobierno local y Estado autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (2014). Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización. *Anuario del Gobierno Local* (pp. 11-42). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Galán Galán, A. (2002). La creación de la figura de la «Comunidad de Municipios» por la Ley Catalana 21/2002, de 5 de julio, de séptima modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen local de Cataluña. *Revista General de Derecho Administrativo*, (1), [https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id\\_noticia=400449&d=1](https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=400449&d=1)
- García de Enterría, E. (1983). El Ordenamiento estatal y los Ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones. *Revista de Administración Pública*, (100-102), 213-291. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-100-102-enerodiciembre-1983/el-ordenamiento-estatal-y-los-ordenamientos-autonomicos-sistema-de-relaciones-2>
- García de Enterría, E. (1994). *Revolución francesa y Administración contemporánea*. Thomson-Civitas.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel.
- Mahillo García, P. y Galán Galán, A. (2015). La reforma del régimen electoral local: el alcalde, entre la elección directa y la designación automática. En M. Arenilla (coord.), *La elección directa del alcalde* [Serie Claves de Gobierno Local, 19]. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Medina Alcoz, L. (2009). *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*. Instituto Nacional de Administración Pública.

- Muñoz Merino, A. y Suárez Pandiello, J. (2018), Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión?, *Presupuesto y Gasto Público*, (92), 19-37. [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/92\\_01.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/92_01.pdf)
- Oliveira, A. C. (2021). *A Democracia Local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Ortega Álvarez, L. I. (2006). La interiorización autonómica del régimen local. En T. Font i Llovet (coord.), *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía* (pp. 53-69). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ortega y Gasset, J. (1967). *La redención de las provincias*. Alianza Editorial.
- Piperata, G. (2012). I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile? *Istituzioni del Federalismo, Rivista di studi giuridici e politici*, (3), 503-522. [https://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/Rivista\\_3\\_2012/Editoriale.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_3_2012/Editoriale.pdf)
- Pomed Sánchez, L. A. (2017). El conflicto en defensa de la autonomía local: mayoría de edad en soledad. Balance escéptico de dieciocho años de existencia del conflicto en defensa de la autonomía local. *Anuario del Gobierno Local* (pp. 291-318). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Prieto Sanchís, L. (1996). Diez argumentos sobre los principios. *Jueces para la democracia*, (26), 41-49.
- Rebollo Puig, M. (2012). La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios. En L. Cosculluela Montaner, L. Medina Alcoz, M. Hernando Rydings y E. Carbonell Porrás (coords.), *Crisis económica y reforma del régimen local* (pp. 195-223). Aranzadi.
- Tubertini, C. (2012). La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello? *Istituzioni del Federalismo, Rivista di studi giuridici e politici*, (3), 695-725. [https://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/Rivista\\_3\\_2012/Tubertini.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_3_2012/Tubertini.pdf)
- Velasco Caballero, F. (2020). Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local. *Anuario de Derecho Municipal*, (13), 21-53. <http://www.revistasmarcialpons.es/anuarioderechomunicipal/article/view/municipios-urbanos-versus-municipios-rurales>
- Velasco Caballero, F. (2022). 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), 6-31. <https://doi.org/10.24965/reala.11092>