



V INFORME RED LOCALIS

**Retos y desafíos
de los municipios
de menor población**

Codirectores:

**Concepción Campos Acuña
Roberto Fernández Llera**

Coordinadora:

María Cadaval Sampedro



V INFORME RED LOCALIS

Retos y desafíos de los municipios de menor población

Codirectores:

Concepción Campos Acuña
Roberto Fernández Llera

Coordinadora:

María Cadaval Sampedro



V Informe Red Localis

Retos y desafíos de los municipios de menor población

© **RED LOCALIS, Red Local de Administración Pública**, 2023
Codirectores: Concepción Campos Acuña y Roberto Fernández Llera
Coordinadora: María Cadaval Sampedro

Edición: octubre 2023

Diseño, Preimpresión e Impresión por LA LEY Soluciones Legales, S.A.
Printed in Spain

Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, RED LOCALIS, se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **CEDRO** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

V Informe Red Localis

Retos y desafíos de los municipios de menor población

Codirectores:

Concepción Campos Acuña

Roberto Fernández Llera

Coordinadora:

María Cadaval Sampedro



Red Localis

Red Local de Administración Pública

La Red Local de Administración Pública, es una plataforma que se enfoca en el ámbito local de España, en la que participan tanto profesores e investigadores universitarios como profesionales del mundo local. Su principal objetivo es servir de espacio de reflexión sobre la gestión del municipalismo, con la finalidad de facilitar la transferencia de conocimiento entre las universidades y la administración local. Esto tiene como propósito mejorar el debate público en relación a temas de interés local. La red cuenta con un apartado específico sobre el mundo local gallego y con el apoyo logístico y material del grupo de investigación GEN (Governance and Economics research Network) de la Universidad de Vigo.

Este informe ha sido financiado a través del convenio de colaboración entre la Vicepresidencia Primera y Consejería de Presidencia, Justicia y Deportes de la Xunta de Galicia y la Universidade de Vigo para el desarrollo de la Cátedra Institucional de Buen Gobierno Local.



Cátedra Buen
Gobierno Local
Universidade de Vigo

Abreviaturas

BEI	Banco Europeo de Inversiones
CE	Constitución Española
CLLD	Community-Led Local Development
DEGURBA	Degree of Urbanisation
EDUSI	Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado
EPOV	Observatorio Europeo para la pobreza energética
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FEMyP	Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
FJ	Fundamento Jurídico
FSE	Fondo Social Europeo
GIE	Grupo de Expertos Independientes
IDEA	Instituto para el ahorro y la diversificación de la energía
INE	Instituto Nacional de Estadística
ITI	Integrated Territorial Investments
LAU	Local Area Unit
LMGL	Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para

	la modernización del gobierno local
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local
LRJSP	Ley 40/2015, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LRSAL	Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local
MMP	Municipios de Menor Población
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
NPM	New Public Management
NUTS	National Units of Territorial Statistics
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCEX	Órganos de Control Externo
ODS	Objetivos para el desarrollo sostenible
PICA	Participación en los ingresos del Estado de la Comunidad Autónoma
PIE	Participación en los ingresos del Estado
PNL	Proposición No de Ley
POPE	Programa Operativo Plurirregional de España
RDCIEL	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

RDFHCN	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
RESOE	Regiones del Sudoeste Europeo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
SUA	Small Urban Area
TFUE	Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

Presentación

María Cadaval Sampedro

Universidade de Santiago de Compostela y Red Localis

El panorama municipal en España se caracteriza por su notable diversidad, cuenta con 8.100 municipios que presentan diferencias notables en cuanto a su tamaño, población y distribución geográfica. A diferencia de otros países europeos, que han implementado reformas significativas en su estructura municipal, España ha mantenido esencialmente su configuración desde el S.XIX. Como resultado de esta realidad y las tendencias urbanas recientes, más del 90% de los municipios tienen una población inferior a los 5.000 habitantes, lo que plantea desafíos considerables en lo que respecta a la delimitación de competencias y recursos.

A pesar de las dificultades que enfrentan los municipios de menor tamaño para proporcionar servicios básicos, no se ha abordado de manera rigurosa una propuesta para reducir su número en busca de mayor eficiencia. Sin embargo, es importante recordar que el municipio representa el nivel administrativo más próximo a la ciudadanía y, dado el tamaño y la dinámica poblacional, la existencia de numerosos ayuntamientos y otras entidades locales aporta beneficios significativos en forma de representación democrática, preservación del medio ambiente, y conservación del patrimonio histórico y cultural en áreas rurales, entre otros aspectos positivos.

El fenómeno de la despoblación y la migración hacia áreas urbanas ha contribuido a que el concepto de «España vaciada» ocupe un lugar central en las preocupaciones económicas, sociales y políticas. A pesar del crecimiento demográfico que se ha producido desde comienzos del siglo

XXI, algunas comunidades autónomas, como Extremadura, Galicia, Castilla y León o Asturias, han experimentado pérdidas de población continuas, a las que se han sumado Aragón, Cantabria o Castilla-La Mancha en la última década. La magnitud de este problema ha suscitado una creciente inquietud tanto a nivel nacional como europeo, donde varios países se enfrentan a desafíos demográficos similares.

Para abordar esta realidad, se ha avanzado en la creación de instituciones y estrategias gubernamentales dedicadas a enfrentar el Reto Demográfico. En este contexto se encuadra el planteamiento de reforma en la legislación de régimen local, que abarca la Ley de Bases de Régimen Local y de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta propuesta incluye la creación de un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población, con el objetivo de «garantizar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, independientemente de dónde residan» en simbiosis y armonía con las prioridades del Ejecutivo español frente al reto demográfico.

El Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población pretende contrarrestar la tendencia demográfica negativa que afecta a más de 5.000 municipios en todas las provincias, las cuales han experimentado una pérdida de población desde el comienzo del siglo. De hecho, seis de cada diez de estos municipios han visto reducir su número de habitantes en las dos últimas décadas. Las localidades más pequeñas han expulsado a más de un millón de residentes, en contraste con el crecimiento de la población española en seis millones de personas en el mismo período.

En este contexto, la reforma propuesta emerge como un componente esencial en la búsqueda de soluciones a los desafíos demográficos y de cohesión territorial que enfrenta el país. El Estatuto se concibe, *a priori*, con tres objetivos a alcanzar: retener población en áreas geográficamente desfavorecidas, consolidar la calidad democrática de los municipios y garantizar la calidad de vida de la ciudadanía, independientemente de su lugar de residencia, a través de la provisión de servicios públicos de excelencia.

La creación de un Anteproyecto de Ley del Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población implica la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local, que incorporaría, al menos, un nuevo título destinado a

abordar la problemática señalada. Aunque a la fecha de cierre de este informe aún no se había concretado un texto de reforma específico, se han definido los ejes fundamentales que guiarán la transformación. Estos principios incluyen la prestación efectiva de servicios de calidad, la simplificación de la estructura organizativa y de los procesos administrativos, la promoción de la cogobernanza multinivel, la diferenciación de competencias a favor de los pequeños municipios para garantizar la equidad, así como la colaboración en la asistencia a estos municipios.

Con base en esta declaración de intenciones, el V Informe de la Red Localis se adentra en la reflexión y el análisis de la relación entre la reforma en marcha para los municipios de menor población y la actual tendencia demográfica que enfrenta España.

La estructura del Informe se organiza en torno a tres ejes principales: el primero aborda la problemática particular de los municipios de menor población y el reto demográfico, seguido de una perspectiva sobre el nuevo régimen jurídico de los municipios y las acciones desde una óptica presupuestaria. Finalmente, se concluye con un tercer bloque de discusión que aborda las políticas públicas y el inframunicipalismo.

BLOQUE I. MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN Y RETO DEMOGRÁFICO

Después de la introducción de los codirectores del Informe, **Concepción Campos Acuña** y **Roberto Fernández-Llera** en la que se establece la secuencia temática a abordar tras la constatación de una crisis territorial en España que genera desigualdades y afecta al desarrollo económico y social, **Simón Rego Vilar**, enfoca la situación de los municipios de menor población para Galicia desde la triple perspectiva funcional de los órganos de control externo: supervisión de la gestión económico-financiera, generación de evidencias para la mejora de la gestión pública y la prevención y el fomento de los marcos de integridad pública en el ámbito local. A partir del anteproyecto de modificación del Título XI de la Ley de Bases de Régimen Local, aboga por una modernización basada en la distribución de responsabilidades y competencias, el fortalecimiento de la

capacidad institucional de las entidades locales y la promoción de la innovación a través de espacios de experimentación práctica en áreas rurales, alejados de las probetas de laboratorios sociales que a menudo no producen resultados efectivos. **Serafín Pazos Vidal** amplía la perspectiva al ámbito del inframunicipalismo y las políticas públicas europeas. A pesar de que la Comisión Europea no posee competencias directas en la política urbana o de ordenación del territorio, ejerce influencia a través del Derecho de la Competencia y el Mercado Interior, lo que sugiere implícitamente preferencias por un tamaño mínimo de las entidades locales para garantizar el cumplimiento de las políticas y objetivos de la Unión a nivel local. Este tamaño mínimo municipal no necesariamente se logra a través de las fusiones, sino que respalda diversas formas de colaboración intermunicipal, que también atañen a la contratación pública.

BLOQUE II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS Y ACTUACIONES DESDE LA ÓPTICA PRESUPUESTARIA

Luego de un repaso exhaustivo sobre la realidad demográfica de los municipios españoles y la constatación del agravamiento del proceso de despoblación tras la crisis financiera de 2008, **Alberto Vaquero García y Miguel Ángel Santirso Fernández** proponen una serie de medidas transversales para abordar la despoblación en los municipios con menos de 5.000 habitantes, los cuales también han experimentado una disminución de su capacidad financiera. Sugieren invertir en infraestructuras tecnológicas, promover la sostenibilidad urbana, fomentar la diversificación de actividades económicas y garantizar la prestación de servicios públicos locales de calidad. Esto puede lograrse mediante un fortalecimiento del nivel local, pero también de la mano de la colaboración entre diferentes administraciones y una reestructuración de los municipios tanto en términos geográficos como competenciales. **Andrés Boix**, postula a las Diputaciones provinciales como determinantes en la asistencia a estos pequeños municipios y el desarrollo local, con la garantía regulatoria y supervisora del marco autonómico. En la misma línea, **Consuelo Doncel Rodríguez** ve en la creación de un Estatuto Básico de Municipios de Menor Población una oportunidad para mejorar su situación, al tiempo que propone una reforma cuidadosamente diseñada para ofrecer soluciones prácticas y ágiles

enfocadas a las necesidades reales, reforzada por el papel de las Diputaciones provinciales.

BLOQUE III. POLÍTICAS PÚBLICAS E INFRAMUNICIPALISMO

El inframunicipalismo representa un desafío significativo en la aplicación de políticas públicas, más aún cuando se requieren recursos financieros y humanos de los que carecen los pequeños municipios. La falta de mecanismos efectivos de colaboración puede obstaculizar la búsqueda de soluciones para problemas comunes, como es la transición energética. **Rosa María Regueiro Ferreira** señala en su trabajo que el programa de ayudas que ha puesto en marcha el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía basado en el Programa de Recuperación y Reto Demográfico del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia precisa de la implicación y corresponsabilidad también de los municipios de menor población. La colaboración interjurisdiccional es clave para que puedan avanzar en la mitigación de la pobreza energética.

Javier Suárez Pandiello y Maite Vilalta Ferrer explican cómo los municipios de menor población gastan distinto, tanto cuantitativa como cualitativamente, pero también ingresan diferente. Su capacidad fiscal es más limitada por una menor concentración de actividad económica. Esto refuerza el papel de las Diputaciones provinciales, que requieren —según los autores— mejoras en su funcionamiento. Sin embargo, dado el diverso panorama territorial, no es factible proponer soluciones estandarizadas, sino que se precisan enfoques administrativos más federalizantes, previa reforma de la Constitución. El artículo de **Jaime Izquierdo Vallina**, que cierra este informe, ofrece reflexiones sobre la revitalización económica, ecológica, social y cultural de las zonas rurales en medio de un proceso de transición territorial. Destaca la importancia de recuperar las reglas locales como directrices para generar iniciativas adaptadas a contextos específicos, lo que permitiría encontrar el camino para dar a la aldea una dimensión comercial de calidad y de prestación de servicios ecosistémicos de alto valor añadido.

Este sucinto repaso sobre los contenidos del V Informe de la Red Localis, con enfoque multidisciplinar y transversal, pone de manifiesto que

su acción prosigue en el compromiso de promover el debate, la discusión y un análisis riguroso en relación con los municipios, en este caso los de menor población. Cada capítulo de esta monografía ofrece un examen de la realidad objeto de estudio desde diversas perspectivas y presenta propuestas destinadas a mejorar la calidad de vida de las personas, al mismo tiempo que contribuye a la configuración de un nuevo marco normativo que facilite el desarrollo efectivo de las políticas públicas. Es importante reconocer que, aunque no se puedan abordar todas las aspiraciones de los actores involucrados ni atender las múltiples demandas que surgen en su entorno, se han considerado una parte significativa de los desafíos inminentes que enfrenta la administración local en el contexto del sistema tridimensional establecido por la Constitución Española, en un momento en el que el reto demográfico y la cohesión territorial acechan como tareas clave.

Bloque I Municipios de menor población y reto demográfico

Capítulo I

Pequeños municipios: una proposición sin ley y un camino con variantes

Concepción Campos Acuña

Red Localis

Roberto Fernández Llera

Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias / Universidad de Oviedo

Concepción Campos Acuña, Doctora en Derecho, Directiva Pública Profesional y Secretaria de Administración Local, categoría Superior, es Codirectora de la Red Localis y Codirectora de la Cátedra de Buen Gobierno Local (UVigo). Académica correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, y Asociada de Número de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS) de México. Profesora asociada de Derecho Administrativo en la Universitat Rovira i Virgili y miembro de diversos consejos editoriales. Autora de diversas monografías, y coordinadora de varias obras colectivas, es autora de más de cien publicaciones especializadas en el sector público. Es Presidenta de la Asociación de Mujeres en el Sector Público.

Roberto Fernández Llera, es profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo, acreditado como profesor titular de universidad desde 2015. Ha sido consultor internacional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas) y del Banco Asiático de

Desarrollo. En 2017 formó parte de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. Miembro correspondiente del Real Instituto de Estudios Asturianos e investigador de Red Localis y de la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España (Rifde). Desde abril de 2019 es el síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias y desde 2021 es miembro del Comité Directivo de la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (Eurorai).

1. AUTONOMÍA LOCAL Y TAMAÑO

Lo pequeño es hermoso, como de manera sagaz advirtiera E. F. Schumacher. Pero si hablamos del sector público local en España, lo pequeño puede ser también muy poco eficaz y hartamente ineficiente. Incluso escasamente democrático, por no garantizar en la práctica una autonomía local que, reconocida en la Constitución, no debe ser un mero desiderátum o una declaración vacía, por carencia de los recursos más elementales.

El mapa municipal español es un ejemplo de atomización administrativa que, sin embargo, por razones histórico-políticas, sobrevive todavía en nuestros días, con ligeros cambios desde su génesis, hace ya varios siglos. Aunque este argumento es de sobra conocido y ha sido repetido hasta la saciedad en informes técnicos, publicaciones académicas y declaraciones políticas, lo cierto es que no se ha acometido un proceso riguroso de racionalización de la planta municipal, ni siquiera en los momentos más duros de la llamada Gran Recesión, ni ante los radicales cambios en la demografía, la economía, la sociedad y la ordenación del territorio durante las últimas décadas. Esta es la norma. Las excepciones son solo un apartamiento de la regla general, respetable y destacable, pero insignificante en el cómputo general.

A finales del año 2021, el Congreso de los Diputados aprobó por amplia mayoría una proposición no de ley (PNL) [\(1\)](#), presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, en la que se instaba al Gobierno a «elaborar y aprobar un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población, en un plazo máximo de seis meses». Lo cierto es que la iniciativa no tuvo más recorrido y, finalmente, decayó con el final de la XIV Legislatura. Sin entrar aún en el fondo del asunto, se pueden hacer tres reflexiones preliminares en este punto.

En primer lugar, la pertinencia de la iniciativa parece fuera de toda duda, al menos, si se atiende a sus grandes objetivos declarados [\(2\)](#): «fijar la población al territorio, mantener la calidad democrática del municipio, de acuerdo con nuestro Estado democrático, y garantizar las condiciones de vida de los ciudadanos con independencia del territorio en el que residan, con la prestación de unos servicios públicos de calidad».

En segundo lugar, con respecto a la materialización de la iniciativa, no deja de ser llamativo que se recurra al término «estatuto» para lo que pretende ser una reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Quien fuera el padre del Estatuto Municipal de 1924, José Calvo Sotelo, relata en sus memorias que había defendido este término un siglo antes por su carácter «eclectico, que no declaraba el origen del cuerpo legal y lo vistió con ropaje de eficiencia suprema» (Calvo Sotelo, 1974). En realidad, la proposición no de ley de 2021 buscaba una regulación específica —introduciendo un nuevo título en la LRBRL, aunque no solo eso— para los «municipios de menor población», al estilo de lo que en su momento se aprobó para los «municipios de gran población», con la introducción de un nuevo Título X mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local [\(3\)](#).

*«La proposición aprobada asume
como axioma que existen municipios
de menor población, pero también
trasluce una renuncia a un
replanteamiento del mapa
municipal»*

En tercer lugar, el título de la PNL aprobada parece asumir como axioma que existen «municipios de menor población» (esto es obvio) pero, de forma derivada, parece traslucir una renuncia —quizás, la definitiva— a un replanteamiento del mapa municipal (esto ya no debería ser tan obvio). En otras palabras: la opción de reforzar el *músculo* de los municipios parece descartada y, en su lugar, se intentan regular métodos paliativos.

El objetivo de este breve trabajo es analizar los aspectos más relevantes de un eventual Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población, proponiendo algunas líneas de concreción y desarrollo, desde una óptica general y propositiva. No dejamos de lado la financiación local, gran olvidada y preterida casi siempre.

2. HACIA UNA REFORMA NECESARIA, PERO INDEFINIDA

Cuando se aborda la problemática específica de los municipios de menor población (abreviadamente: MMP), la primera cuestión es precisamente la relativa a una definición que pudiera ser comprensiva de esa peculiar realidad.

Por convención utilizaremos el tamaño poblacional como referencia, aunque podrían aportarse numerosos criterios alternativos y parámetros complementarios, relativos a la superficie territorial, la orografía, la población flotante o la estructura económica y sociodemográfica del municipio, entre otros. Mucho nos tememos que entonces el debate público pasaría del estadio de la dificultad al de la imposibilidad, por lo que preferimos seguir el argumentario en torno al número de habitantes que, sin ser un indicador perfecto del tamaño, al menos cuenta con la ventaja de su transparencia y su aceptación general [\(4\)](#).

Sentado lo anterior, cabría preguntarse si resulta adecuado el umbral de los 20.000 habitantes para delimitar los MMP. Esta referencia no es arbitraria, puesto que ha sido defendida desde una óptica teórica y de economía política (Romera Jiménez y Rodríguez Márquez, 2014), y fue la que acogió en 2017 la Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local (VV.AA., 2018). Lo cierto es que este nivel parece excesivo en la práctica, toda vez que implicaría incluir bajo la rúbrica de MMP al 95% de las entidades municipales españolas, quedando solo fuera 417 de las 8.131 existentes [\(5\)](#). Si se baja el umbral hasta los 5.000 habitantes, estaríamos hablando de 6.818 municipios que tampoco lo alcanzarían, es decir, un 84% del total quedarían encuadrados como MMP. Un tercer eventual corte en los 1.000 habitantes (emulando aquellas «mil almas» de la Constitución de 1812) dejaría el número de MMP en 4.983

(61% del total). En este último caso, estaríamos ya ante una masa crítica muy reducida, la cual comprometería seriamente la prestación de servicios públicos básicos y su financiación.

La PNL aprobada a finales de 2021 toma partido por el umbral crítico de 5.000 habitantes [\(6\)](#), que, a su vez, es el mínimo que señala la LRBRL para la creación de nuevos municipios (artículo 13) o para la prestación de determinados servicios públicos obligatorios (artículo 26), entre otros aspectos organizativos y competenciales. De hecho, podemos encontrar el reconocimiento legal de esta convención por la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, al señalar (para el medio rural) que se consideran municipios de pequeño tamaño aquellos que poseen una población residente inferior a los 5.000 habitantes [\(7\)](#). Sin embargo, surge la duda conceptual de si la especialidad jurídica de los MMP es de tal calibre (por número total y diversidad interna) que sería más sensato proceder a la inversa, esto es, declarando como singularidad lo realmente extraordinario, es decir, los municipios *grandes* o *no-MMP*. Aquí estarían los incluidos en el actual ámbito subjetivo del título X de la LRBRL como «municipios de gran población» (un total de 65 al cierre de este trabajo) y el resto con más de 5.000 habitantes (otros 352), hasta alcanzar el mencionado total de 417. Dicho aún más en corto: lo pequeño es normal (que no quiere decir óptimo). La cita del preámbulo de la LRBRL —recordemos que de 1985— es elocuente en este sentido [\(8\)](#):

*«Resurge aquí la **vieja polémica entre uniformismo y diversidad en la organización local**, en modo alguno resuelta con los intentos frustrados de tipificación de regímenes locales (que sólo suponen una estéril flexibilización del uniformismo), sólo que ahora transmutada en la tensión entre los valores constitucionales de unidad y autonomías (de las nacionalidades y regiones y de los entes locales). La resolución adecuada a esa tensión **exige desde luego la constricción del marco general a lo estrictamente indispensable para satisfacer el interés nacional**»*

Atendiendo a nuestra idiosincrasia y a la realidad política, parece descartado un amplio proceso planificado de fusiones municipales que transforme radicalmente el mapa municipal español, sin perjuicio de casos particulares que siguen siendo noticia, justamente por su infrecuencia [\(9\)](#). Otros países de nuestro entorno sí han transitado por esa vía con procesos incentivados (Suiza es un buen ejemplo) o en virtud de un mandato imperativo externo (Grecia es un caso prototípico). En España parece regir

más el inmovilismo en esta materia (Durán García, 2016; Ortega Gutiérrez, 2023), aunque sea a costa de poner en peligro la autonomía local efectiva, por ausencia de una elemental estructura que la soporte. Al hilo de ello, es significativo el inciso que hace la PNL aprobada en 2021, cuando no solo alude a los MMP, sino también a los municipios «en riesgo de despoblación», lo que de plano y por adelantado parece asumir esta circunstancia como inevitable y, de paso, anular cualquier intento de refuerzo institucional mediante agrupaciones que, si llegaran a ser exitosas, podrían contribuir a frenar o revertir el declive demográfico.

Si el cambio de mapa es una utopía [\(10\)](#), entonces no habría de serlo el cambio de la ley. Ahí es donde se inserta el anunciado —y no logrado— Estatuto Básico para los MMP. La multicitada PNL de 2021, en su literalidad, apuntaba algunos caminos, pero no agotaba, ni mucho menos, todas las posibilidades. Sin olvidar que uno de los objetivos de la reforma del régimen local de 2013, llevada a cabo con la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la administración local (LRSAL) apuntaba directamente al redimensionamiento de la planta local a través de las fusiones, línea que se quedó en un plano meramente posibilista, recogido en su art. 13 LRBRL intentando articular un sistema de incentivos para promover la racionalización de la planta, intento que no ha supuesto avances algunos en dicho objetivo, siendo muy escasos los procesos de fusiones municipales que se han iniciado desde entonces.

Así, se instaba al Gobierno de España a elaborar, «en colaboración con la FEMP y resto de actores implicados», un estatuto «que contribuya a fijar la población en las áreas menos densamente pobladas y garantice la calidad en la prestación de los servicios públicos». Objetivos loables, si bien solo el primero parece novedoso, enmarcado en la estrategia europea y nacional ante el reto demográfico que afecta sobre manera al mundo rural. La apuesta por la calidad de los servicios públicos no es nada que no se haya repetido y ansiado desde antiguo, si bien ahora se conecta justamente con la problemática ligada a la despoblación de algunas zonas.

La PNL esbozaba algunos elementos de reforma para los MMP (recordemos: los de menos de 5.000 habitantes), incidiendo en «medidas dirigidas a mejorar la organización y el funcionamiento administrativo,

procedimientos de contratación y prestación de servicios». Estos tres aspectos son nucleares, puesto que se dirigen a algunos de los elementos que más quejas han suscitado en los pequeños municipios, pero que evidentemente precisarían bastante más que un título adicional en la LRBRL.

Para empezar, las medidas organizativas y administrativas presumiblemente van a requerir una adaptación de las leyes básicas de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público (11), así como otra normativa complementaria y derivada, incluida la electoral. Por ejemplo, entre las medidas de organización, el camino para los MMP podría ir hacia un impulso de la colaboración y la cooperación intermunicipal (12), en paralelo a un refuerzo de la alcaldía-presidencia, haciendo buena una vez más la conocida frase del presidente Suárez en la Transición, cuando dijo aquello de «elevar a la categoría política de normal, lo que a nivel de calle es simplemente normal» (el alcalde ya es de facto el gran *director de orquesta* en un ayuntamiento). Cabe recordar en este punto que el artículo 140 de la Constitución permite la elección directa, sin perjuicio de un paralelo impulso y una mayor eficiencia de los controles democráticos, así como de la rendición de cuentas y del sistema de atribución y exigencia de responsabilidades.

*«En materia de contratación
pública se podría fomentar el
arraigo territorial, sobre la base de
una situación de hecho desigual para
el medio rural y los pequeños
municipios»*

De otro lado, entre las medidas administrativas, la propugnada revisión podría incluir la simplificación de procedimientos y la flexibilización de algunos plazos relativos a los expedientes administrativos, atendiendo a la circunstancia diferencial del tamaño del municipio. De hecho, uno de los condicionantes que producen mayor impacto en el mundo local con relación a la dimensión de su planta, produce impactos básicamente en tres planos:

disponibilidad de recursos, ineficiencias en la financiación y calidad en los servicios. Y es que los pequeños ayuntamientos disponen de recursos materiales y humanos muy escasos —cuando no inexistentes en algunos ámbitos— y, sin embargo, las exigencias actuales del procedimiento administrativo común no discriminan en modo alguno. Lejos de proponer aquí un sistema *a la carta*, que sería muy ineficiente, lo cierto es que la vigente opción uniformizadora tampoco es la ideal, lo que en ocasiones deriva, simple y llanamente, en la vulneración de la ley por imposibilidad fáctica para su cumplimiento.

Idénticas reflexiones podrían plantearse en lo que respecta a la contratación pública, de nuevo se pone en cuestión el principio de equidad, puesto que se imponen idénticas exigencias a administraciones públicas muy diferentes entre sí, como pueden ser un ministerio, una comunidad autónoma, un ayuntamiento de gran ciudad u otro ayuntamiento rural con menos de un millar de habitantes. No parece justo y, desde luego, no es muy eficiente. Las únicas especialidades normativas que establece el legislador para municipios de menos de 5.000 habitantes se recogen en las disposiciones adicionales segunda y tercera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, pero parecen insuficientes y referidas a aspectos muy concretos. Ahí están, por ejemplo, las relativas a las competencias en materia de contratación ejercidas por centrales de contratación constituidas al efecto, la aprobación del gasto que puede ser sustituida por una certificación de existencia de crédito, o los contratos de obras cuya financiación exceda de un presupuesto anual y la consecuente posibilidad de que puedan redactarse proyectos independientes, bajo ciertas condiciones. El camino por explorar es amplio, como por ejemplo ha propuesto Junceda Moreno (2023) para introducir el «arraigo territorial», siempre que se considere necesario o imprescindible para la buena ejecución de las prestaciones objeto del contrato, sobre la base de una situación de hecho desigual para el medio rural y los MMP.

La parte de la hipotética reforma destinada a los MMP que tiene que ver con los servicios públicos sería la que tendría un encaje más exacto en la LRBRL, bien mediante modificaciones puntuales que impregnen todo su articulado para dar cabida a distintas especialidades o, en su caso, mediante la creación *ex novo* de un título adicional para los MMP. Esta segunda

opción legislativa es la que parecía traslucir de la PNL aprobada a finales de 2021 y la que sería también coherente con el espíritu emanado de la precitada la Ley 57/2003. En la exposición de motivos de esta norma se afeaba al legislador estatal su «rígido uniformismo, contemplando a todos o a la mayor parte de los municipios, con independencia de su demografía y complejidad, como organizaciones merecedoras de un tratamiento jurídico uniforme». En efecto, salvo el concejo abierto regulado para los municipios de muy escasa población, y el régimen de carta del que finalmente solo se beneficiarían Barcelona [\(13\)](#) y Madrid [\(14\)](#), se tenía un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar para todos los municipios, algo que venía precisamente a quebrar la Ley 57/2003 para las llamadas grandes ciudades. En esa misma línea, pero en el ámbito financiero, la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, ya había introducido otra diferencia sustancial, en este caso, permitiendo un sistema de participación en la recaudación de los impuestos del Estado a los municipios con más de 75.000 habitantes o estatus de capitalidad provincial o autonómica. Sea como fuere, lo cierto es que parece más que aconsejable una revisión integral de los servicios de prestación obligatoria por todos los municipios, así como de aquellos para cada tramo específico de población y, en particular, por lo que ahora nos ocupa, a los MMP. ¿Acaso no son relevantes —entre otros— los servicios de tratamiento de residuos o los de primer acceso al sistema de servicios sociales, ambos obligatorios hasta el momento solo para municipios con más de 5.000 y más de 20.000 habitantes, respectivamente? Puesto que, además, en la práctica ya se vienen prestando desde hace años en numerosos municipios que no alcanzan esos umbrales de población, lo sensato sería revisar esa regulación que ya ha cumplido casi cuatro décadas y, obviamente, ajustar también la financiación local asociada en la cuantía que sea necesaria.

En definitiva, coincidimos con Carbonell Porras (2021) en que «con tan escasos datos, con unas declaraciones tan vagas e imprecisas [\(15\)](#), no es posible adivinar qué cambiaría». Aún más: «no se acierta a comprender cuáles pueden ser las novedades en el régimen jurídico de los municipios más pequeños [...] y menos aún que tengan naturaleza básica y no supongan una intromisión en las competencias de las comunidades autónomas para regular los regímenes municipales especiales».

En la XV Legislatura de las Cortes Generales, desde el verano de 2023, uno de los retos seguirá siendo la reforma local, si bien dadas las tradicionales resistencias a abordar reformas que afecten a las entidades locales en el marco de la autonomía constitucional no será una tarea sencilla. Nada nuevo bajo el sol.

3. LA FINANCIACIÓN SIGUE ESPERANDO

Ocurrió en 2005 cuando se discutió el anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local, un texto de calidad reconocida, que no vería la luz como norma, pero en todo caso donde la financiación brillaba por su ausencia.

Volvió a suceder en 2009 cuando se reformó el sistema de financiación autonómica (aún vigente), pero no así el modelo de financiación local, cuya última revisión de cierta envergadura —obviemos ahora reformas parciales muy puntuales— tiene ya más de dos décadas a fecha actual (la operada con la citada Ley 51/2002).

Aconteció en 2011 la reforma de la Constitución para introducir el principio de estabilidad presupuestaria, desarrollado en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y para el ámbito local, en la LRSAL, pero ninguna de estas normas incidió un ápice en el despliegue de la autonomía financiera local, más bien en lo contrario.

Y se llega a finales de 2021 y principios de 2022, con la promesa de un Estatuto de los MMP, vinculada al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, a través del pilar de la cohesión social y territorial, que no existe de momento en la realidad, pero que tampoco parecía ir orientado a cuestiones financieras, sino más bien organizativas, administrativas y competenciales.

¿A qué responde todo ello? No es el objeto de este breve ensayo indagar en las múltiples y variadas causas de la ausencia de esta reforma en las agendas, pero seguramente una de ellas viene dada por la dificultad para acoplar un modelo de financiación a un mapa municipal muy atomizado y diverso, lo que a su vez dificulta el acuerdo político, pero también su

aplicación posterior en contextos muy diferentes, aunque se llegase a un mínimo consenso. Añádase a ello la doctrina constitucional [\(16\)](#), según la cual «el principio de autonomía financiera de los municipios (arts. 137 y 140 CE) exige que las haciendas locales dispongan de medios financieros suficientes para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos, las funciones que legalmente les han sido encomendadas, fundamentalmente, mediante tributos propios (art. 142 CE), pero que por estar sometidos al principio de reserva de ley (arts. 31.3 y 133.1 y 2 CE), corresponde al legislador estatal integrar las exigencias derivadas de esa reserva de ley como medio de preservar tanto la unidad del ordenamiento como una básica igualdad de posición de los contribuyentes».

Sin perjuicio de un sistema básico estatal que financie las necesidades básicas y los servicios esenciales con igualdad, es preciso caminar hacia *sistemas* —en plural— de financiación local que tengan en cuenta las enormes diferencias demográficas —y otras— existentes. Y aquí las comunidades autónomas, en sus respectivos territorios, tendrán que desempeñar un papel mucho más proactivo que hasta ahora, desarrollando en particular la participación de las entidades locales en los tributos autonómicos. Lejos de comprometer la autonomía local, este planteamiento puede ser decisivo para evitar la desintegración de muchos ayuntamientos por el puro paso del tiempo y, de paso, contribuir a afrontar con garantías el reto demográfico del medio rural.

Desde el punto de vista de los MMP, sobre todo los que ni siquiera llegan a los 1.000 habitantes, es necesario reflexionar sobre la pertinencia de su existencia como hasta ahora, lo que implica carecer de recursos propios suficientes y tener una escasa capacidad para prestar los servicios obligatorios más básicos, si no es por la pura dependencia de la diputación provincial y/o la comunidad autónoma, algo que casa mal con el principio de autonomía. Frente a ello, una alternativa sería formar parte de una entidad más grande (algo que el propio sistema de financiación local debe incentivar generosamente) o, en su defecto, encontrar fórmulas de organización y de prestación de servicios muy elementales, con mínimas competencias efectivas, acordes al tamaño a ínfimo de algunas administraciones locales.

«*Los municipios muy pequeños
deben reflexionar sobre su propia
existencia, cuando carecen de
recursos propios suficientes y de una
mínima capacidad organizativa*»

Si algún día se aprueba ese Estatuto de los MMP, pero también cuando se revisen las reglas fiscales internas (una vez reformadas en el nivel europeo), será el momento también de acometer otras cuestiones pendientes muy relevantes y, en particular, la definición de una sensata regla de gasto, un uso racional de los remanentes y un recurso al crédito bajo condiciones adaptadas a la situación financiera individual y, cómo no, al tamaño de cada institución. Cabe recordar la saneada situación financiera general de las entidades locales, casos particulares al margen (Fernández Llera, 2023). Para los supuestos de alto riesgo financiero, podrían operar como incentivos los mecanismos de financiación extraordinaria y adicional para el pago a proveedores o para refinanciación de deudas, ajustando su condicionalidad a un tamaño mínimo de las jurisdicciones. A la inversa —y concluimos citando de nuevo a Calvo Sotelo (1974)— tampoco serían deseables municipios «raquíticos, negligentes, cuyo nivel de vida acusa lamentable mediocridad espiritual y material».

4. EL MOMENTO QUE NO LLEGA

Parece que frente a los múltiples retos y desafíos que aborda la gestión pública, en especial tras la crisis de la Covid-19 y en el marco del proceso de recuperación, la adecuación del mapa y la regulación local más allá de la tarifa plana regulatoria imperante, no parece encontrar el momento oportuno en el debate político y legislativo.

Y ello a pesar de que ya el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa) contempla en sus artículos 174 y 175 la necesidad de facilitar un desarrollo armonioso de todos los territorios, y en ese sentido menciona explícitamente las regiones que sufren desventajas demográficas, por lo que es necesario aprovechar el momento actual de

recuperación para, en el marco del impulso a la política comunitaria de cohesión, incorporar a los Gobiernos Locales en la configuración y gestión de los fondos comunitarios que sean asignados y priorizando a aquellos territorios que se encuentren en riesgo de despoblación. Porque la igualdad de oportunidades que los poderes públicos están obligados a proporcionar a la ciudadanía cobra mayor intensidad en los territorios con desafíos demográficos; para alcanzar esta equidad es necesario que los Gobiernos Locales gocen del correspondiente refuerzo en su representatividad otorgándoles la necesaria capacidad de resolución y gestión de los recursos públicos disponibles para lograr una cohesión real entre territorios.

Como señalaba la FEMP en la Declaración al XII Pleno de la FEMP «Los Gobiernos Locales frente a la despoblación»:

«la igualdad de oportunidades que los poderes públicos están obligados a proporcionar a la ciudadanía cobra mayor intensidad en los territorios con desafíos demográficos; para alcanzar esta equidad es necesario que los Gobiernos Locales gocen del correspondiente refuerzo en su representatividad otorgándoles la necesaria capacidad de resolución y gestión de los recursos públicos disponibles para lograr una cohesión real entre territorios».

En definitiva, podemos afirmar que en las últimas décadas la cohesión territorial y social de España se ha visto condicionada por una crisis territorial derivada de un modelo que ha posibilitado la gradual concentración de servicios, actividad económica e inversión en las áreas urbanas y metropolitanas, con la consiguiente migración de la población hacia dichos núcleos y el abandono de muchas entidades territoriales que antes eran centro de actividad y servicios. Esta situación ha generado desigualdades territoriales estructurales que afectan, en mayor medida, a los municipios de menor población y ha dificultado el desarrollo económico y social y el bienestar de la población española, por lo que parece necesario y urgente abordar la reflexión sobre el camino a seguir de forma seria y rigurosa, como se hace en el presente informe, intentando aportar luz y propuestas en la solución de un problema no exento de complejidad y de alto impacto en la vida de las personas (Campos Acuña, 2022).

BIBLIOGRAFÍA

ALMEIDA CERREDA, 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, pp. 59-81.

CALVO SOTELO, J. (1974): *Mis servicios al Estado*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, segunda edición.

CAMPOS ACUÑA, M. C. (2022). «Desafío en la transformación de las entidades locales: Nueva cultura de organización municipal, en especial para las entidades en riesgo de despoblación», en Fondevila Antolín, J. (coord.): *Transformación digital en las medianas y pequeñas entidades locales: retos en clave de eficiencia y sostenibilidad*, Madrid, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, pp. 125-151.

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), pp. 58-70.

DURÁN GARCÍA, F. J. (2016): *La fusión de municipios como estrategia*, Madrid: Dykinson.

FERNÁNDEZ LLERA, R. (2018): «Competencias y servicios municipales obligatorios. ¿Hay un coste de existencia?», *Informe Red Localis*, I, pp. 26-43.

FERNÁNDEZ LLERA, R. (2023): «El sector público local ante las futuras reglas fiscales», *Economistas*, 181, pp. 203-209.

JUNCEDA MORENO, J. (2023): «El arraigo territorial en los contratos públicos», en RODRÍGUEZ-VIGIL RUBIO, J. L. y JUNCEDA MORENO, J. (coords.): *Asturias ante el reto demográfico. Análisis y perspectivas*, Oviedo: Real Instituto de Estudios Asturianos.

ORTEGA GUTIÉRREZ, D. (2023): «Fusión obligatoria de municipios en España: una asignatura pendiente en la gobernanza local», *Revista General de Derecho Administrativo*, 62, disponible en <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513756> [consultado el 1 de agosto de 2023].

ROMERA JIMÉNEZ, Ó. y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J. (2014): «Medidas de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local dirigidas a mejorar la eficiencia de la planta municipal española: el nivel óptimo de prestación de los servicios locales», *Crónica Presupuestaria*, 2, pp. 194-214.

VV.AA. (2018): *Reforma de la financiación territorial: informes de las comisiones de expertos de 2017*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

- (1) *Boletín Oficial de las Cortes Generales / Congreso de los Diputados* del 20 de enero de 2022.
- (2) *Boletín Oficial de las Cortes Generales / Congreso de los Diputados* del 22 de enero de 2021.
- (3) La cita completa de Calvo Sotelo (1974) es esta: «Ley, no lo era; decreto-ley no me agradaba; reglamento local, como alguien propuso, me parecía empequeñecer su rango; y al fin, opté por llamarlo Estatuto, calificativo ecléctico, que no declaraba el origen del cuerpo legal y lo vistió con ropaje de eficiencia suprema. Fue un hallazgo de palabra, porque posteriormente se aplicó a otros muchos textos legales».
- (4) Sobre esta cuestión ya hemos escrito en Fernández Llera (2018).
- (5) Las cifras oficiales que se utilizan son todas del INE, referidas a 1 de enero de 2022 (www.ine.es).
- (6) En realidad, las «mil almas» de 1812 serían hoy, por extrapolación a la población actual, casi 5.000 habitantes.
- (7) Sin perjuicio de la aplicación de este parámetro poblacional para otras diferencias, como las relativas a la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local, el régimen simplificado de control interno o las especialidades en materia de contratación pública (Almeida Cerrada, 2023).

- (8) Los destacados son propios.
- (9) Al cierre de este trabajo (agosto de 2023) se mantenían grandes incertidumbres sobre la culminación de la fusión entre Villanueva de la Serena y Don Benito, en Extremadura (<https://tinyurl.com/y964jpev>, noticia del diario *20 minutos*, consultada el 18 de agosto de 2023).
- (10) Si bien, no es inútil seguir invocándola, como nos recuerdan Eduardo Galeano y Fernando Aguirre: «La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. ¿Entonces para qué sirve la utopía? Para eso sirve: para caminar».
- (11) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- (12) Ya que las fusiones de municipios parecen abandonadas y, en todo caso, no circunscribiendo el análisis a las tradicionales mancomunidades, sino a otras fórmulas más flexibles, como los consorcios.
- (13) Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, por el que se establece un régimen especial para el Municipio de Barcelona. Derogado por Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona.
- (14) Decreto 1674/1963, de 11 de julio, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley que establece un régimen especial para el Municipio de Madrid. Se deja sin efecto por la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.
- (15) Una de especial interés es la comparecencia de la ministra de Política Territorial y Portavoz del Gobierno ante la Comisión de Entidades Locales del Senado (*Diario de Sesiones del Senado* del 20 de enero de 2022).

(16)

Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre.

Capítulo II

Municipios de menor población en Galicia: del debate de la distribución de competencias al reto de compartir responsabilidades ante desafíos comunes

Simón Rego Vilar

Conselleiro del Área de Corporaciones Locales del Consello de Contas de Galicia

Simón Rego Vilar, es el Consejero responsable del Área de Corporaciones Locales y Presidente de la Sección de Fiscalización del Consello de Contas de Galicia. Fue Conselleiro Maior del Consello de Contas de Galicia entre julio y agosto de 2023.

Funcionario de carrera de la XLII Promoción del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, especialidad jurídica, Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y especialista universitario en Administración Local (USC), máster en gestión pública por la Universitat Pompeu Fabra-Autònoma de Barcelona y ESADE. Su carrera profesional ha estado vinculada a la gestión de fondos europeos, tanto en la Administración General del Estado —Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación—, como en la Xunta de Galicia —Secretario del Organismo Pagador de los Fondos Feaga y Feader, representante autonómico en el Comité de Fondos Agrícolas de la DG Agri, gerente de AGACAL, etc.—. También ha desempeñado funciones en la Administración Local de Galicia. Coordinador de la obra *Auditoría y control de la respuesta al Covid-19 y de la implementación de la iniciativa Next Generation UE*, autor de numerosos artículos relacionados con el control externo del sector público.

1. INTRODUCCIÓN

«En aquel Imperio, el Arte de la Cartografía logró tal perfección que el mapa de una sola Provincia ocupaba toda una Ciudad, y el mapa del Imperio toda una Provincia. Con el tiempo, esos Mapas Desmesurados no satisficieron y los Colegios de Cartógrafos levantaron un Mapa del Imperio que tenía el tamaño del Imperio y coincidía puntualmente con él». (Jorge Luis Borges, *El Hacedor*)

En los últimos tiempos, especialmente desde la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su principio basilar de «una Administración una competencia», la notoriedad en el debate público en torno a la mejora de la gestión pública se vertebra sobre los marcos normativos de distribución de competencias, en la búsqueda de «compartimentos-estanco» ideales, y esa perfección absoluta de los modelos de eficacia teórica que obvian factores clave como el «núcleo democrático» (Arenilla Sáez, 2012) en las propuestas de reforma institucional.

La «notoriedad» se centra en la distribución de competencias, en las reformas institucionales de las plantas administrativas, permaneciendo por «debajo del nivel del agua», fuera de la agenda, la posibilidad de innovación centrada en compartir responsabilidades en la provisión y prestación de servicios públicos desde el análisis de las evidencias vinculadas a la gestión de los mismos.

El cambio será no tanto centrar el debate en torno a cómo se distribuyen las tareas entre administración autonómica y las 360 entidades locales de Galicia, sino en el abordaje colectivo de los retos compartidos que difícilmente permitirá soluciones únicas y uniformes.

A este tema dedicaremos el presente trabajo, centrado en el análisis de la situación de los municipios de menor población de Galicia en los Informes del Consello de Contas y sus tres funciones (Rego Vilar, 2021) de: vigilancia de la gestión económico-financiera —la función clásica y por la cual es reconocido—, pero también las funciones propias de generación de evidencias para la mejora de la gestión pública y, finalmente, la de prevención y fomento de marcos de integridad pública en el sector público de Galicia.

2. EL CONTEXTO EUROPEO Y LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN

El tamaño medio de los municipios de Galicia es de 8.596 habitantes, frente a la media de la OCDE de 9.700 y la media europea de 5.900. El 15,19% de la población gallega vive en 201 ayuntamientos con una población inferior a 5.000 habitantes y existen 6 ayuntamientos con menos de 500 habitantes, y 29 con más de 500 y menos de 1000 (INE, 2021), concentrados 3 de cada 4 en la provincia de Ourense.

La situación de la Comunidad Autónoma de Galicia, de entrada parece alejada en cuanto al índice de fragmentación municipal de las comunidades del sudoeste de Europa que configuran la macrorregión RESOE —Asturias, Cantabria, Castilla y León y Galicia— (OCDE, 2021), sin embargo esta conclusión se matiza de tenerse en cuenta el número de entidades singulares menores [\(1\)](#)—30.246 sobre un total estatal de 59.240— y núcleos de población [\(2\)](#) más diseminados habitados —29.033 sobre un total estatal de 68.311—.

Tabla 1. Fragmentación municipal Macrorregión RESOE.

	Municipios	Pob. Municipal Media	< 1.000 hab.	< 5.900 hab (media UE)	< 9.700 hab. (media OCDE)
Asturias	78	13.061	23,10%	67,90%	74,40%
Cantabria	102	5.714	36,30%	82,40%	90,20%
Castilla y León	2.248	1.065	89,30%	98%	99%
RESOE	2.741	2.444	76,50%	93,60%	95,90%
España	8.131	5.836	61,50%	85,90%	90,40%

Fuente: OCDE, 2021.

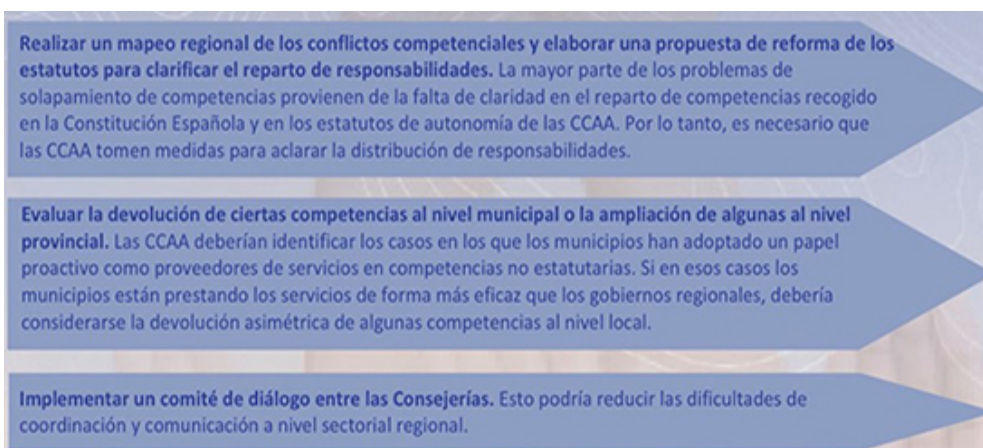
El 31 de junio de 2021 la Comisión Europea presentó la «Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE hasta 2040» centrada en diez objetivos comunes entre los que cabe mencionar, en el marco de las transiciones ecológica y digital europea, la garantía de la participación en la gobernanza

multinivel y local «[...] que desarrollen estrategias integradas utilizando enfoques colaborativos y participativos, y se beneficien de combinaciones de políticas diseñadas a medida e interdependencias entre las zonas urbanas y rurales». Entre las diferentes medidas adoptadas, como el Pacto Rural o el Plan de Acción Rural de la UE, cabe destacar la institucionalización en el proceso de adopción normativa de la «comprobación del efecto local» — *rural proofing*— de la evaluación de los efectos e incidencias en el empleo, el crecimiento y el desarrollo sostenible rurales de las iniciativas de la Comisión Europea.

En esta misma línea, el Parlamento Europeo, mediante Resolución de 13 de diciembre de 2022, «[...] Pide la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad, con políticas más basadas en las comunidades, descentralizadas y ascendentes y medidas de apoyo en las que participen los agentes locales, incluidos los agricultores y las organizaciones locales, las autoridades y la sociedad civil, e insiste, por tanto, en que deben desempeñar un papel activo desde la toma de decisiones hasta el desarrollo, la aplicación y la evaluación de políticas, a fin de determinar mejor las necesidades de cada territorio» e insta a «[...] a los Estados miembros que apoyen estos enfoques (de gobernanza multinivel) mediante la asignación de responsabilidades a la escala local adecuada de gobernanza y garantizando la asunción de responsabilidades políticas y una sólida coordinación de las políticas e inversiones en todos los niveles de gobernanza».

En una línea similar, la OCDE en su propuesta de «Plan estratégico de gobernanza para la despoblación rural en RESOE» plantea la necesidad de acuerdos de gobernanza multinivel y la prestación de servicios mediante el refuerzo de los mecanismos de colaboración vertical y horizontal y entre el catálogo de acciones propuestas se contempla:

Cuadro 1. Propuesta de Acciones OCDE RESOE



Fuente: OCDE, 2021

3. LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN EN LOS INFORMES DEL CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA

Analizado someramente el marco de respuesta que se plantea a nivel comunitario en relación con los retos de la escala local, cabría plantearse cuál es la «infraestructura de gestión» de la administración local de Galicia para su abordaje. A estos efectos el análisis se centrará en torno los productos del Órgano estatutario de Control Externo (OCEX) de Galicia — el Consello de Contas—, a saber: Informe anual de la Cuenta General de las Entidades Locales de Galicia (Consello de Contas, 2023a)

3.1. Las entidades locales de Galicia en el informe de fiscalización de la Cuenta General de las Entidades Locales de Galicia

Las entidades locales de Galicia durante el ejercicio están obligadas a la remisión electrónica de información al órgano de control externo autonómico, entre la que se incluye la relación anual de contratos y convenios —antes del 28 de febrero—, la información de control interno — antes del 2 de mayo— y, especialmente, la rendición de la cuenta anual del ejercicio antes del 16 de octubre.

En base a esta información y antes del 31 de julio, el Consello de Contas anualmente emite una opinión acerca del cumplimiento de la legalidad y la regularidad contable, incluyendo conclusiones sobre el proceso de rendición

y sobre la propia cuenta general de las 360 entidades locales principales de Galicia —313 ayuntamientos, 4 diputaciones provinciales, 34 mancomunidades y 9 entidades locales menores—.

*«En Galicia rinden cuentas la
totalidad de los ayuntamientos y
diputaciones provinciales, el 70% en
el plazo normativo»*

En este sentido, en Galicia rinden cuentas el 96% de las entidades locales —la totalidad de los ayuntamientos y diputaciones provinciales—, de las cuales más de 7 de cada 10 lo hacen en el plazo normativo. Esta situación revela el alto grado de madurez de la Administración local de Galicia en el cumplimiento de sus obligaciones en relación con la rendición de cuentas, especialmente si tenemos en cuenta su evolución (Álvarez Corbacho, 2008). En el año 1999, rendían cuentas el 17% de los ayuntamientos de Galicia, pasando al 51% en 2005 y al 100% en la actualidad.

Por contextualizar este índice de cumplimiento, en el ámbito autonómico de Galicia de las 114 entidades que configuran el sector público autonómico en el ejercicio 2021, incluyendo la propia Administración General y las tres universidades públicas, un 19 % —22— no rinden cuentas, entre las que se encuentra por ejemplo la Agencia Gallega de Servicios Sociales o todas las Fundaciones de Investigación Sanitaria.

Tabla 2. Evolución de los niveles de rendición por Comunidad Autónoma.

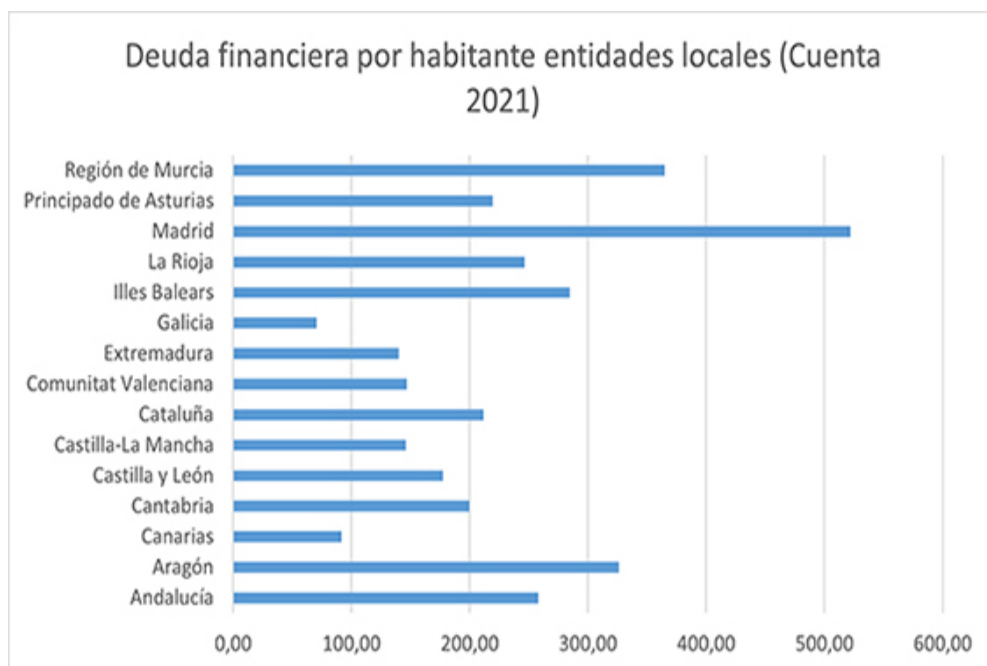
A	Ejercicio 2019		Ejercicio 2020		Ejercicio 2021	
	En Plazo	A fecha actual	En Plazo	A fecha actual	En Plazo	A fecha actual
Comunidades Autónomas						
Andalucía (1)	35.04 %	71.59 %	14.09 %	66.24 %	19.09 %	52.74 %
Aragón	86.14 %	99.38 %	77.72 %	99.01 %	80.92 %	98.76 %
Canarias	61.32 %	97.17 %	44.34 %	97.17 %	46.23 %	94.34 %
Cantabria	58.06 %	87.90 %	42.74 %	79.03 %	44.35 %	69.35 %
Castilla-La Mancha	42.54 %	72.18 %	27.49 %	67.05 %	31.03 %	54.98 %
Castilla y León (1)	73.53 %	90.97 %	67.14 %	88.64 %	67.64 %	85.05 %
Cataluña	76.59 %	99.05 %	71.82 %	98.20 %	72.27 %	96.20 %
Comunitat Valenciana	85.36 %	98.52 %	78.65 %	98.03 %	77.87 %	97.87 %
Extremadura	65.56 %	85.33 %	52.00 %	82.67 %	58.44 %	76.44 %
Galicia	83.24 %	96.88 %	75.00 %	96.88 %	73.58 %	96.02 %
Illes Balears	54.67 %	96.00 %	58.67 %	89.33 %	54.67 %	77.33 %
La Rioja	53.37 %	87.02 %	50.96 %	87.50 %	46.67 %	76.67 %
Madrid (1)	82.96 %	97.76 %	66.37 %	97.31 %	68.92 %	95.50 %
Navarra	**	**	**	**	**	**
País Vasco	**	**	**	**	**	**
Principado de Asturias	73.40 %	90.43 %	65.96 %	85.11 %	68.82 %	83.87 %
Región de Murcia	34.62 %	82.69 %	38.46 %	76.92 %	44.23 %	65.38 %

Fuente: Plataforma de rendición de cuentas del Tribunal de Cuentas y los Órganos Autonómicos de Control Externo. Consulta: 9/07/2023.

En todo caso, más allá de los índices de cumplimiento en torno a la regularidad formal, resulta relevante destacar los análisis que se efectúan sobre la solvencia financiera, a corto y largo plazo de la Administración local de Galicia y el perfil de gestor de recursos públicos de las entidades locales. Así, por ejemplo, se destaca el hecho que destinen el 19.30% del total de gastos presupuestarios a gastos de inversión —el cuarto sector local más inversor, incluyendo un 15,32% de las obligaciones reconocidas netas a inversiones reales—, frente a, por ejemplo, el 6,68% destinado al capítulo 6, inversiones reales, del estado de gastos consolidado de la Comunidad Autónoma (Consello de Contas, 2023a).

En la misma línea se llevan a cabo otros análisis relativos a, si analizamos la solvencia financiera a corto plazo: al resultado presupuestario, el remanente de tesorería o el análisis de los derechos de dudoso cobro, o a largo plazo: los compromisos con cargo a ejercicios futuros o el endeudamiento financiero por habitante —sector local con menor endeudamiento de todas las Comunidades Autónomas—.

Figura 1. Deuda Financiera por habitante (Cuenta 2021)



Fuente: Plataforma de rendición de cuentas de las entidades locales

Sin embargo, en el debate en torno a las propuestas de reforma institucional resulta de especial interés la referencia a indicadores como:

a) Autonomía de los ingresos presupuestarios respecto a subvenciones y deuda financiera. En Galicia, las subvenciones de otros niveles de gobierno y la deuda financiera representan el 12,54% del total de ingresos presupuestarios, pero con asimetrías significativas por tramos de población:

- Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes —6,41%— y diputaciones provinciales —4,44%—

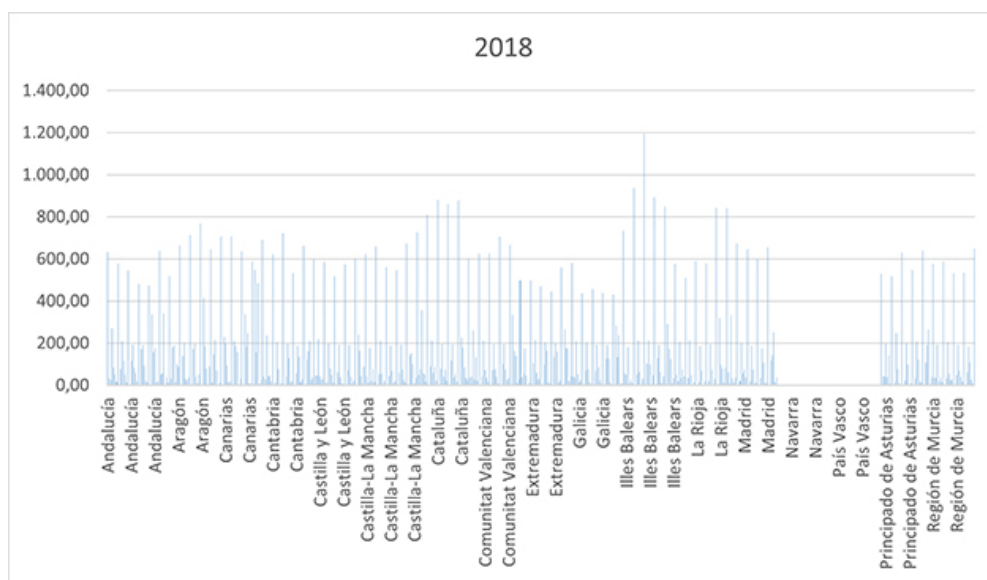
- Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes —25,54%— y de 5.001 a 10.000 habitantes —19,90%—.

b) Dependencia de subvenciones: 19,08% del sector local, pero engloba realidades que abarcan del 9,40% —Ayuntamientos de más de 50.000 hab. — y del 5,40% —Diputaciones provinciales—, al 45,54% —Ayuntamientos de menos de 5.000 hab.— y al 27,32% —Ayuntamientos de 5.001 a 10.000 habitantes—. Buen indicador del limitado peso de los recursos fiscales en estas últimas entidades (32,50% y 41% frente al 56,91% de los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes).

c) Participación en los ingresos del Estado (PIE) y de la Comunidad Autónoma (PICA), con tendencias diversas, mientras que la primera tiene una correlación claramente positiva con el tamaño poblacional, la PICA evoluciona en relación inversa, los ayuntamientos de menor tamaño reciben prácticamente cinco veces más que los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes —290,59 euros frente a 59,26 euros—. Poniendo en relación ambas transferencias el resultado es que los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes reciben de media 316,94 euros más por habitante que los de 20.001 a 50.000 habitantes aun cuando sus competencias de ejercicio obligatorio son muy inferiores.

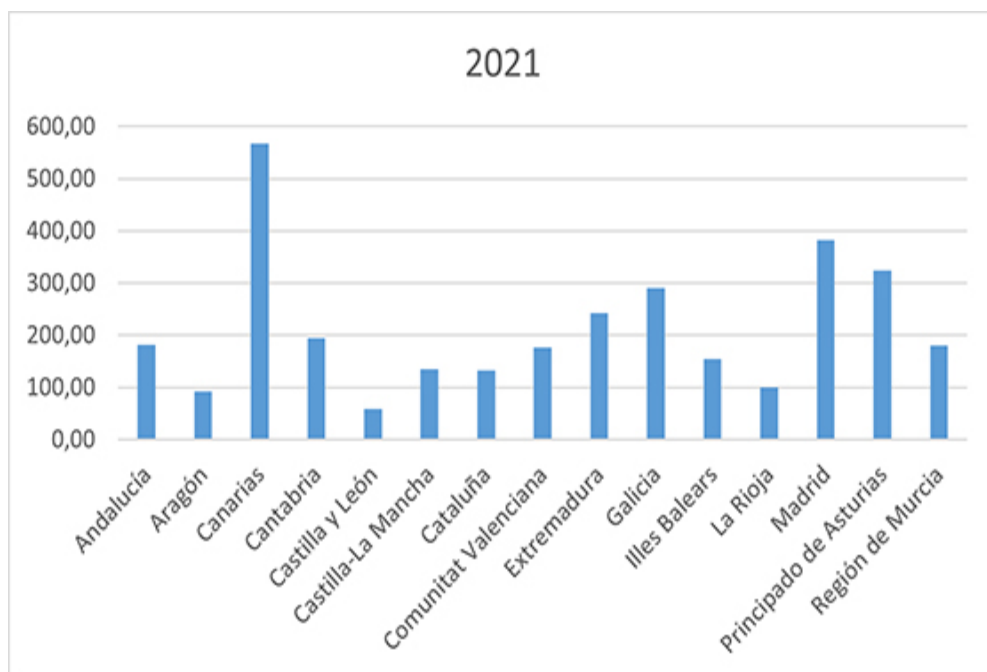
La comparativa global con estos indicadores del sector público local de Galicia es que es el séptimo en dependencia de subvenciones, el noveno en autonomía fiscal y el primero en cuanto a transferencias de la PIE y la PICA.

Figura 2. PIE por habitante en municipios de menos de 5.000 habitantes (Cuenta 2021)



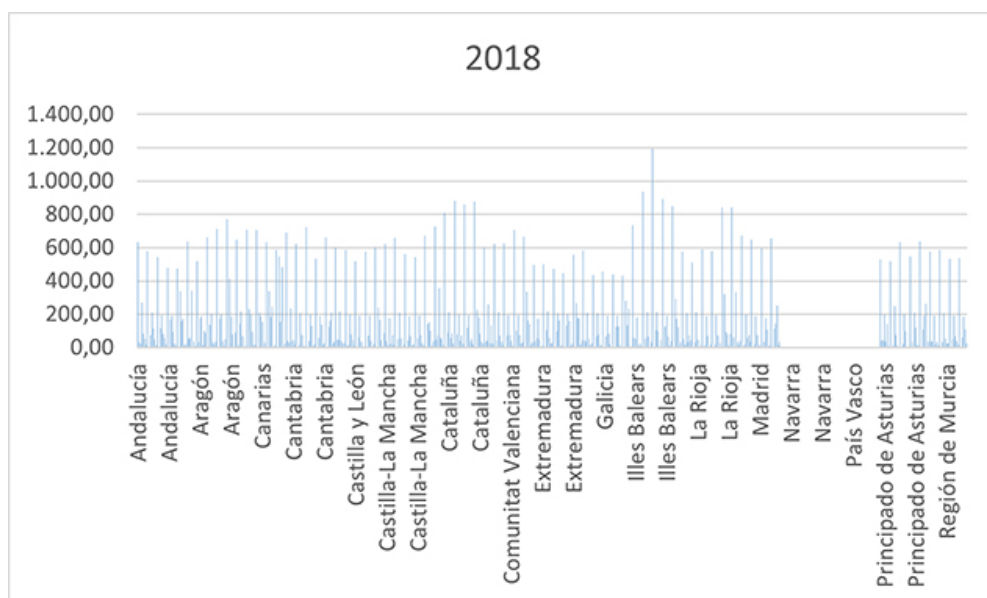
Fuente: Plataforma de rendición de cuentas de las entidades locales

Figura 3. PICA por habitante en municipios de menos de 5.000 habitantes (Cuentas 2021)



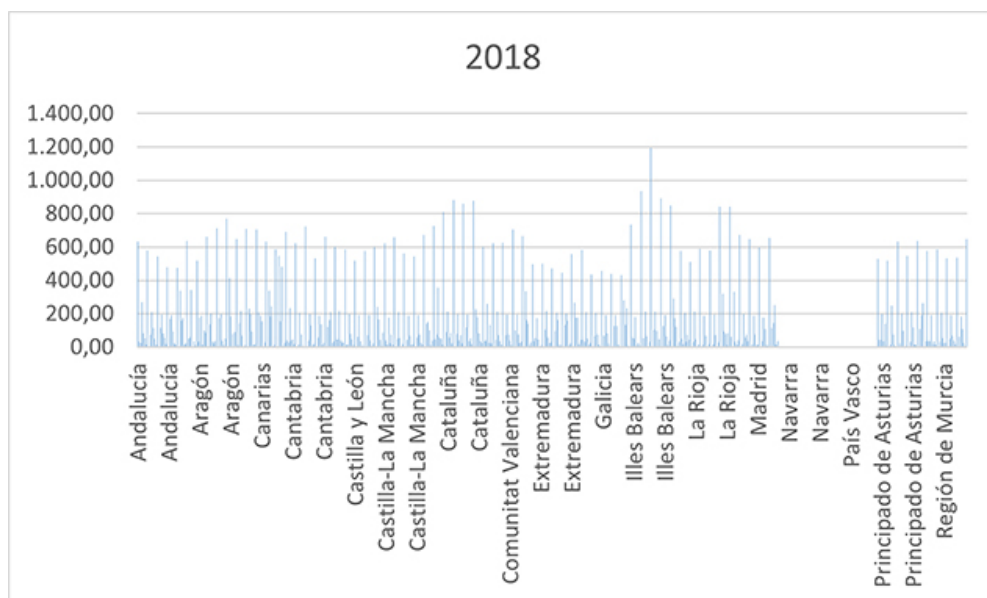
Fuente: Plataforma de rendición de cuentas de las entidades locales

Figura 4. Tributos por habitante en municipios de menos de 5.000 habitantes (Cuentas 2021)



Fuente: Plataforma de rendición de cuentas de las entidades locales

Figura 5. Transferencias (capítulos 4 e 7 del presupuesto de ingresos descontando la PIE y PICA) por habitante en municipios de menos de 5.000 habitantes (Cuentas 2021)



Fuente: Plataforma de rendición de cuentas de las entidades locales

3.2. Finalidad del gasto y municipios de menor población

Intentando efectuar una aproximación al perfil de gasto de los municipios de menor población de Galicia, y teniendo en cuenta las limitaciones de la información disponible, de ahí que se esté iniciando una línea de trabajo en el Consello de Contas en relación con la contabilidad de costes en el ámbito local de Galicia, se podría intentar definir los contornos básicos de ese perfil como gestor de recursos públicos en los municipios de menor población de Galicia.

*«El Consello de Contas de Galicia
 observa problemas en los municipios
 de menor población para el
 cumplimiento de sus obligaciones
 con la contabilidad de costes»*

Así, si atendemos a la finalidad del gasto conforme a la estructura presupuestaria local, los 5 programas de mayor gasto por habitante en los 201 municipios de menos de 5.000 habitantes son:

- 155. Vías públicas: 8,89 euros/hab.
- 153. Acceso a vivienda: 8,96 euros/hab.
- 233. Asistencias a personas dependientes: 11,82 euros/hab.
- 231. Acción social: 13,51 euros/hab.
- 920. Administración general: 14,05 euros/hab.

El siguiente paso del análisis siempre está vinculado al debate en torno a las «competencias impropias» de las entidades locales, como grandes descubridoras de competencias en tanto primera línea de defensa en el sistema institucional español. La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), en virtud de la reforma efectuada por la LRSAL define lo que son gastos obligatorios para los ayuntamientos en función de la población, al plantear el concepto de «competencias de ejercicio obligatorio» —artículo 26— que conciliando con la estructura presupuestaria por grupos de programas de gasto permite concluir que los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes destinan un 33,47% de las obligaciones reconocidas netas a gasto obligatorio, el tramo de población que más destina a estos gastos, sube un 12.92% respecto al ejercicio 2020 el gasto destinado a: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas. En el resto de Comunidades Autónomas el porcentaje es del 20.09%.

La LBRL, además de definir las competencias obligatorias, contempla las «competencias propias» —artículo 25.2—, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, conforme a los principios de descentralización, eficiencia y estabilidad, y sostenibilidad financiera, por tanto se establece una reserva de ley en este ámbito, que debe acompañarse de una memoria económica que contemple el impacto en la prestación de los servicios y en su financiación.

De nuevo efectuando la vinculación a los grupos de programa de la estructura presupuestaria, los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes un 55.18% de las ORN en 2021 a competencias propias, un 8.72% menos que en el ejercicio anterior, y frente al 66,85% del resto de Comunidades Autónomas.

En conclusión, con las prevenciones efectuadas, los Ayuntamientos de los municipios de menor población de Galicia destinan más recursos a gastos obligatorios —un 40% más que en el resto del Estado— y menos a «competencias propias» —un 21.15% menos que en el resto del Estado en el tramo poblacional equivalente—. Y ello con las consecuencias inherentes, por ejemplo, a los efectos del mayor gasto no obligatorio —y su relación con la existencia o no de economías de escala y/o de densidad— y sus posibles impactos a la hora de atraer población y actividad económica (Velasco Caballero, 2022)

4. CONCLUSIONES: PENSAR LENTO Y ACTUAR RÁPIDO

Una de las grandes novedades del anteproyecto de modificación del Título XI de la Ley de Bases de Régimen Local en relación con el «régimen de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación» es la proyección del principio de diferenciación en la asignación de competencias a las entidades locales mediante una ponderación de las capacidades de gestión (Rivero Ortega, 2022), y esta es la principal conclusión de este trabajo, la necesidad de tener en cuenta en cualquier propuesta de reforma las evidencias generadas, también desde el control externo. Y en este sentido, actualmente están en marcha informes específicos en relación con el coste efectivo de los servicios locales, el desempeño efectivo de las mancomunidades de Galicia o la evaluación de las estrategias contra la despoblación y el despoblamiento desde la óptica de la Administración local.

Y ya aprobados, el mencionado relativo a la Cuenta General de las Entidades Locales, u otros como el dedicado a la preparación —sistemas y estructuras— de las entidades locales para la gestión de los fondos de la iniciativa temporal *NextGenerationEU* (Consello de Contas, 2023b), entre cuyas recomendaciones se incluye la de reforzar la capacidad institucional de las entidades que integran la Administración Local de Galicia para la gestión de fondos europeos, apreciándose una fuerte correlación entre participación en la gestión de proyectos de fondos europeos en períodos de programación anteriores y la existencia de dichas capacidades administrativas de gestión, en la forma de unidades de gestión *ad hoc*,

actuaciones formativas, participación en redes formales o informales de colaboración en la gestión de proyectos europeos.

A la postre, se aboga por modernizar desde la evidencia y no tanto desde la intuición sobre el reparto de tareas, sino en cómo compartir responsabilidades. Abriendo oportunidades para experiencias de innovación como, por ejemplo, los espacios de experimentación [\(3\)](#) que tan buenos resultados están dando en el mundo rural, más allá de las tentaciones de la respuesta inmediata en condiciones de laboratorio.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CORBACHO, X. (2008), «El control externo de la Administración local. La experiencia gallega», *Papeles de Economía Pública*, n.º 115, 2008.

ARENILLA SÁEZ, M. (2012), «El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios», en *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local.

CONSELLO DE CONTAS (2023a), «Informe de fiscalización de la Cuenta General de las Entidades Locales de Galicia. Ejercicio 2021».

CONSELLO DE CONTAS (2023b), «Informe de evaluación de los sistemas y procedimientos de las entidades locales de Galicia para la implementación de los fondos Next Generation de la Unión Europea».

OCDE (2021), «Plan estratégico de gobernanza para la despoblación rural en RESOE. Preparando las regiones para el cambio demográfico».

OCDE (2022), «Delivering quality services to all: Alentejo region case study».

REGO VILAR, S. (2021): «El principio de auditoría única y los fondos europeos: del cumplimiento al rendimiento», *Revista de Auditoría Pública*, n.º 79, 2021.

RIVERO ORTEGA, R. (2022), «¿Pueden esperar mejoras de su estatuto los pequeños municipios en la España despoblada?», Revista de Estudios Locales-CUNAL 255, 10-26.

VELASCO CABALLERO, F. (2022), «Financiación de los municipios pequeños y despoblación», Revista Galega de Administración Pública, número 64, pp. 5-45.

- (1) Según la definición del nomenclátor del INE: «[...]cualquier área habitable del término municipal, habitada o excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada dentro del mismo, y que es conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión. Un área se considera habitable cuando existen en la misma viviendas habitadas o en condiciones de serlo. Un área se considera claramente diferenciada cuando las edificaciones y viviendas pertenecientes a la misma pueden ser perfectamente identificadas sobre el terreno y el conjunto de las mismas es conocido por una denominación.»
- (2) «Se considera Núcleo de población a un conjunto de al menos diez edificaciones, que están formando calles, plazas y otras vías urbanas. Por excepción, el número de edificaciones podrá ser inferior a 10, siempre que la población que habita las mismas supere los 50 habitantes. Se incluyen en el núcleo aquellas edificaciones que, estando aisladas, distan menos de 200 metros de los límites exteriores del mencionado conjunto, si bien en la determinación de dicha distancia han de excluirse los terrenos ocupados por instalaciones industriales o comerciales, parques, jardines, zonas deportivas, cementerios, aparcamientos y otros, así como los canales o ríos que puedan ser cruzados por puentes. Las edificaciones o viviendas de una entidad singular de población que no pueden ser incluidas en el concepto de núcleo se consideran en diseminado. Una entidad singular de población puede tener uno o varios núcleos, o incluso ninguno, si toda ella se encuentra en diseminado».
- (3) Los espacios agrarios de experimentación, artículos 122 a 126 de la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de tierra agraria de Galicia.

Capítulo III

Inframunicipalismo y políticas públicas europeas

Serafín Pazos-Vidal

European Association for Innovation in Local Development (AEIDL)

Serafín Pazos Vidal. Doctor en Unión Europea (UNED), Máster en Unión Europea (UPV), Postgrado en Gestión Financiera Pública (SOAS) y Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (USC). Durante 20 años ha trabajado en Bruselas representando a varias autoridades territoriales de España y Reino Unido, de 2007 a 2022 como responsable de política europea de la Convención Escocesa de Autoridades Locales. Coordinador del Grupo de Expertos de Cohesión en el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, miembro del Grupo de Experto de Subsidiariedad del Comité de las Regiones y redactor de varios dictámenes del Comité y del Congreso de Poderes Locales y Regionales el Consejo de Europa. Autor de numerosos trabajos académicos sobre política territorial europea.

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA: ¿EXISTE UNA POLÍTICA PÚBLICA EUROPEA CONTRA EL INFRAMUNICIPALISMO?

Se ha discutido mucho y sobre todo al calor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) [\(1\)](#), del hecho que en España existe lo que se denomina inframunicipalismo (Vaquero García, 2022), a diferencia de muchos países de Europa occidental, donde tras la postguerra mundial y más recientemente al calor de la gran crisis de 2008 en muchos Estados miembros se han reducido el número de ayuntamientos con la óptica de reducir costes y

mejorar o incluso garantizar una mínima provisión de servicios públicos municipales.

Obviamente es un hecho objetivo que con más de 8.000 ayuntamientos la mayoría de ellos de menos de 5.000 habitantes y presupuestos ínfimos no pueden asegurar la provisión de servicios públicos comparables a los ayuntamientos medianos o grandes. Ahora bien, conviene no fundamentar el debate en premisas que no son objetivas, y mucho menos argumentándolo en medidas o requerimientos procedentes de las instituciones paneuropeas. Un dato que se ha repetido con profusión durante el auge del debate público sobre la fusión de municipios hace poco más de una década, en medio de la crisis de entonces y la LRSAL es que «Europa» dictaminaba que el tamaño mínimo de un municipio era de 10.400 habitantes. Resulta cuando menos curiosa la exactitud de tal cifra. Indagando en las referencias aportadas en la literatura (por ejemplo, Ortega Gutiérrez, 2023), encontramos que la fuente original de la misma es un informe del Consejo de Europa de 2005 (Consejo de Europa, 2005).

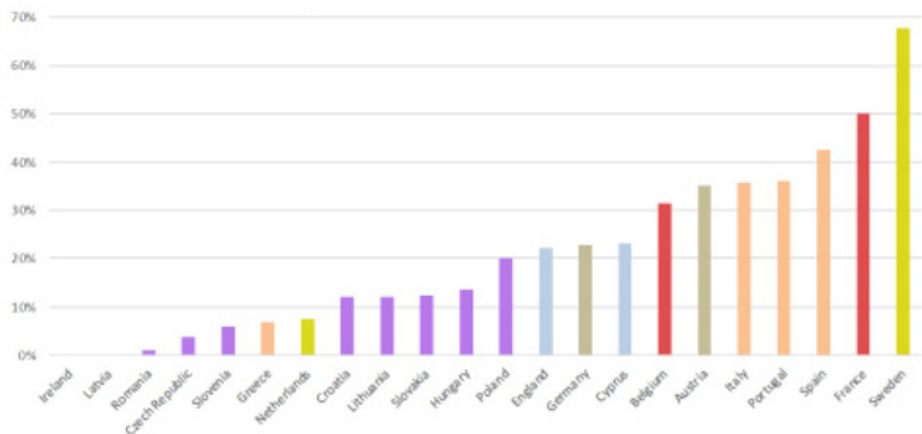
El Consejo de Europa (es decir, no la Unión Europea, en la que nos centraremos luego), y en concreto su Comité de Democracia y Buen Gobierno, su Grupo de Expertos Independientes (GIE) además del Congreso de Poderes Locales y Regionales —órgano en el que España está representado por 12 alcaldes (o concejales) y 12 diputados autonómicos— hacen un trabajo ejemplar en la supervisión de la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985 (CETS 122), incluida la calidad de las instituciones, su suficiencia financiera y la participación ciudadana (Himsworth, 2015). Sus informes sobre el estado de la democracia local en los Estados miembros son una auditoría externa fundamental (y única) del estado del municipalismo en cada Estado miembro de esta institución intergubernamental paneuropea cuya membresía cubre todo el continente, también Estados no miembros de la UE. En el último informe sobre España —cuya legitimidad emana de la ratificación por España de la Carta ya en 1988— se hace eco del pequeño tamaño de los municipios, pero en absoluto sugiere un umbral mínimo (Consejo de Europa, 2021).

Ahora bien, si bien el Consejo de Europa hace recomendaciones y apoya estudios, como el ya citado donde aparece la citada cifra de 10.400, como

institución no podría fijar formalmente una cifra exacta. Por varias razones: la Carta Europea de Autonomía Local es una suma de principios generales. Esto es así por la enorme diversidad del municipalismo en Europa, que bajo una mínima definición —el nivel político administrativo más cerca del ciudadano, descontando las administraciones inframunicipales, *freguesias*, *frazioni*, distritos, parroquias entidades locales menores— engloba a realidades radicalmente diferentes (Navarro y Pano, 2018). Finalmente el nivel óptimo de población desde una perspectiva de provisión de servicios públicos depende de la cartera de servicios confiada a los ayuntamientos —lo cual varía enormemente, desde hospitales municipales en Escandinavia a poco más que servicios más esenciales en países con muchos municipios pequeños— y del nivel de autonomía financiera que estos tengan —y que no está necesariamente relacionada con el tamaño que tengan— los ayuntamientos suecos tienen impuesto municipal de la renta y los británicos, de lejos los más grandes de Europa de lejos, paradójicamente están entre los que menos autonomía financiera tienen.

España en este contexto, destaca por tener una *ratio* medio de población por municipio de los más bajos de Europa, —aun así lejos de Francia, *vid.* Tabla 2— pero un nivel de autonomía financiera mucho mayor que la mayoría de Estados miembros (Heinelt *et al.*, 2118), *vid.* Tabla 1; si bien carece de un sistema de nivelación financiera como determina la Carta Europea de Autonomía Local (Velasco Caballero, 2022).

Tabla 1. Grado de autonomía financiera municipal



Fuente: Kuhlman, et al. (2022)

Por tanto, la cuestión de si el inframunicipalismo español una anomalía a escala europea no es una respuesta fácil. Dependerá de la concepción de lo qué es un municipio, qué grado de rendimiento de cuentas se busca y de que servicios debe tener capacidad y autonomía para proveerlos. Una vez establecido cuál es el modelo —una elección política y de modelo de sociedad—, la economía política tiene abundantes estudios para determinar el grado óptimo de tamaño (cf. Charron, Fernández-Albertos y Lapuente, 2013).

Tabla 2. Comparación de tamaño municipal en Europa

TERRITORIO	Municipio	Población	Media Pob./Mun.
<i>Escocia</i>	32	5.194.000	162.313
<i>Gales</i>	23	2.921.000	132.773
<i>Inglaterra</i>	345	50.430.000	146.188
Suecia	310	9.219.000	29.739
Finlandia	350	5.313.000	15.180
Dinamarca	98	5.492.000	56.040
Países Bajos	453	16.440.00	36.291
Letonia	530	2.300.000	19.205
Irlanda	39	4.500.000	38.975
Noruega	430	4.800.000	11.020
Bélgica	589	10.500.000	18.180
Portugal	308	10.600.000	34.485
España	8.131	46.935.000	5.772
<i>Galicia</i>	313	2.718.000	8.863
<i>País Vasco</i>	251	2.184.000	8.701
Francia	34.841	64.513.000	1.850

Fuente: OECD (2021), INE (2019).

Por tanto, no es lógico tomar la escala municipal, y mucho menos fijar un tamaño mínimo a modo de axioma saltándose el paso previo: ¿Qué es un

municipio y para qué sirve? Y como decimos, las respuestas son variadas, ligadas, como no, a la tradición constitucional e institucional de cada país europeo, pero que la literatura ha ido agrupando los casos nacionales en varios grupos Resumiendo mucho la Tabla 3 —un compendio de Loughlin y Peeters (2007), Lijphart (1999), Pollitt y Bouckaert (2011), Heinelt y Hlepas (2006)— tenemos un modelo en el norte de Europa donde se prima la provisión del servicio público sobre cuestiones de representatividad democrática, por eso los ayuntamientos tienen un tamaño grande a su área de influencia y con la finalidad de obtener economías de escala, donde priman los criterios economicistas de nueva gestión pública (*new public management*, NPM) y con limitado rol del nivel político en la gestión diaria de los ayuntamientos, a menudo ni siquiera tienen alcaldes como los entendemos en España, la gran diferencia entre las islas británicas y los modelos escandinavos estaría en que los primeros tienen muchísima menor autonomía financiera que estos últimos. Tenemos por otro lado el modelo del centro y sur de Europa, que tiene ayuntamientos donde prima la representatividad sobre la eficacia en la provisión de servicios, que siguen el modelo francés de Administración pública —y Derecho Administrativo — y donde en el nivel político los alcaldes ejercen un rol preponderante. Finalmente, los países postcomunistas se encontrarían oscilando entre los dos grandes modelos, como resultado de las sucesivas reestructuraciones tras la caída del muro y las sucesivas crisis económicas e institucionales.

Tabla 3. Tipos ideales de modelos de Estado-región-gobierno local

	Westminster	Francés	«Nuevas» Democracias	Renano	Nórdico
Cultura política	Competitiva	Competitiva	Competitiva	Consociativa	Consociativa
Ethos burocrático	Independiente	Weberiana/ Tecnocrática	Weberiana	Weberiana	Tecnocrática
Estado del bienestar	Restictivo	Corporatista	Mínimo	Corporatista	Extensivo
Estructura estatal	Unitaria regionalizada	Unitaria regionalizada	Unitaria	Federal	Descentralizada
Descentralización Fiscal	Débil	Débil	Débil	Media	Alta
Derecho Administrativo	No	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Media

	Westminster	Francés	«Nuevas» Democracias	Renano	Nórdico
Grado de reformas NPM	Alto	Media	Media	Media-baja	Alta
Tipo municipal predominante	Tamaño eficiente	Comunitarismo local.	Comunitarismo Local-consolidado	Consolidada	Tamaño eficiente
Forma de gobernanza local predominante	Líder-Comité- <i>Chief Executive</i>	Alcalde Fuerte	Alcalde Fuerte	Alcalde Fuerte, Consejo municipal fuerte	Líder-Comité- <i>Chief Executive</i>
Casos nocionales	UK*, IRL	FR, PT, LU GR*, IT*, ESP*	EU-13,	DE, AT, BE, SWI, NL*	DK, ICE, NO, FI, SWE

Fuente: Pazos-Vidal (2019) a partir de Loughlin y Peeters (2007), Lijphart (1999), Pollitt y Bouckaert (2011), Heinelt y Hlepas (2006)

Por eso antes de hablar de si un municipio es lo suficientemente grande conviene preguntarse como hace Wollmann (2006) si entendemos el municipio como expresión organizada de una comunidad política o es simplemente una extensión del nivel nacional/regional para la provisión de servicios de proximidad, con mayor o menor participación ciudadana y rendimiento de cuentas a nivel local. Ambos enfoques son legítimos, pero según el que se escoja cambia sustancialmente la noción de inframunicipalismo.

1.1. Marco jurídico

Hechas estas someras aclaraciones conceptuales nos centraremos en el ámbito de la Unión Europea (UE) examinando primero su marco jurídico para luego considerar en secciones posteriores políticas públicas de la UE y en qué medida favorecen, o no, la consolidación de los ayuntamientos en unidades más grandes. La Unión Europea como organización internacional *sui generis* o de integración se diferencia de organizaciones intergubernamentales clásicas como el Consejo de Europa, que como

decimos hace una labor encomiable en la promoción de una fuerte autonomía local en Europa, en su naturaleza jurídica y recursos disponibles. El Derecho de la UE, también conocido como comunitario, se basa en los principios de primacía y efecto directo, algo que no cuentan otras organizaciones internacionales (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2014). Sus normas tienen primacía sobre las nacionales —incluido sobre las constituciones nacionales, aunque este es aún un intenso debate en la doctrina sobre todo en el llamado «diálogo entre tribunales», pero también en la disputa política (Pazos-Vidal, 2020a)— son directamente vinculantes para las administraciones nacionales, y en su caso, el ciudadano. Además, la UE se apoya en un presupuesto que si bien es poco más del 1% del PIB de la UE, sus 392.000 millones financian una amplia variedad de políticas públicas a nivel local, siendo su política de Cohesión la mayor política de desarrollo del mundo, por encima del presupuesto total mundial para la cooperación al desarrollo con los países del llamado sur global, y lo mismo se puede decir respecto de la Política Agrícola Común y dentro de la misma su política de desarrollo rural (95.000 millones). Nada de esto está a disposición de las encomiables y muy necesarias iniciativas y normas a favor del municipalismo del Consejo de Europa.

Sin embargo, paradójicamente esta potencia jurídica y financiera no se traduce en un enfoque imperativo o prescriptivo sobre cómo de grandes deben ser los municipios o qué competencias deben tener. No sólo es la aceptación de la diversidad territorial e institucional de los Estados miembros, mucho mayor que en cualquier otro continente, sino que este respeto a la organización interna de cada Estado miembro se ha hecho progresivamente más explícito durante el proceso de integración europea. Por un lado, el desarrollo del Mercado Único y en particular a partir del Acta Única Europea (1986) con el significativo aumento de las competencias compartidas con el nivel comunitario, llevó a la preocupación por una excesiva transferencia de decisiones al nivel europeo, sobre todo en un contexto de creciente regionalización o federalización en muchos Estados miembros: Bélgica o España, pero también Italia o Francia, además de las ya federalizadas Austria y Alemania cuyos *Länder* temían un vaciamiento competencial resultado de la aceleración del proceso de integración (Pazos-Vidal, 2019).

«*La UE no impone directamente el tamaño o las competencias de los municipios a los Estados miembros*»

De ahí la formulación del principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht de 1992 que dio carta de naturaleza a la Unión Europea en un tortuoso proceso institucionalizador que culminó en el Tratado de Lisboa de 2009 —artículo 5.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE)— aún vigente (Huici Sancho, 2010). El principio de subsidiariedad es un principio políticamente relevante, aunque jurídicamente ambiguo. Por un lado, el tenor literal del mismo hace referencia a que las decisiones deben tomarse en el nivel de gobierno donde tenga mayor escala o efecto (un criterio pues de eficiencia económica querido por los economistas políticos), pero al mismo tiempo se establece que las decisiones deben tomarse en el nivel más próximo al ciudadano que sea posible. Esta tensión conceptual sigue sin resolverse —a pesar de los encomiables esfuerzos de la Comunicación sobre «subsidiariedad activa» [\(2\)](#) elaborada conjuntamente por Comisión Europea, Comité de las Regiones y Parlamentos nacionales, pero con la significativa ausencia de Parlamento Europeo y Consejo de la UE— (Pazos-Vidal, 2019).

La Comisión Europea, en particular con sus competencias exclusivas para el establecimiento de las normas sobre Competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior (Artículo 3.1.b del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE) y compartidas con los Estados Miembros (aunque comunitarizada en sus elementos fundamentales) en ámbito del Mercado Interior (Artículo 4.2.a del TFUE), tiende a adoptar un enfoque de escala y efecto en su comprensión de la subsidiariedad. Así, las políticas de Mercado Interior y Competencia, en concreto el régimen de ayudas de Estado y de contratación pública de la UE están muchísimo más integradas y centralizadas que en grandes estados federales como Estados Unidos. A través de las mismas, la Comisión influye *indirectamente* en la naturaleza de la planta local, como se verá en secciones sucesivas, una de las dimensiones del poder normativo de la UE, el llamado «efecto Bruselas» (Bradford, 2020) que excede el ámbito de

simplemente asegurar la inexistencia de barreras a la libre circulación dentro del Mercado Interior de la UE y tiene consecuencias mundiales. Ahora bien, la UE no es prescriptiva respecto a *cómo* deben organizarse los ayuntamientos para implementar/transponer el Derecho y políticas públicas comunitarias. Por dos razones, una práctica, la Comisión Europea dispone de limitados recursos humanos y administrativos por ejemplo para supervisar la aplicación de la política de competencia de España —cuarta economía de la Eurozona— la Comisión tiene a una sola persona (Pazos Vidal, 2023). La otra razón aún más fundamental es la introducción en el Tratado de Lisboa del principio del respeto de la UE a las identidades nacionales, regionales y locales por la UE (artículo 4.2 del TUE).

Por eso, más allá de iniciativas puntuales de gestión directa por la Comisión, la mayoría de las políticas públicas europeas con impacto a nivel municipal se caracterizan por el principio de gestión compartida, como veremos mediante el cual la Comisión confía en el gobierno del Estado miembro, y a través de este a sus autoridades regionales y locales competentes el diseño, gestión de los programas y políticas públicas.

Finalmente otro principio fundamental es el de cooperación sincera entre los diferentes niveles de gobierno (artículo 4.3 del TUE) y que se puede interpretar como el reflejo jurídico de un principio que existe desde hace décadas en la política Regional o de Cohesión Territorial de la UE —y en menor medida en la Política Agrícola Común así como otras políticas públicas europeas— como principio de asociación (más conocido por el mal anglicismo de «partenariado») por el cual se busca involucrar a los niveles regionales y locales en el diseño implementación y evaluación de las políticas públicas europeas, complementando la participación de —una representación de— las autoridades locales y regionales en la fase ascendente de la formulación del Derecho y Políticas Públicas comunitarias. Esto sucede fundamentalmente a través del Comité de las Regiones, pero también los diferentes mecanismos de consulta pública previa, el diálogo social europeo y más recientemente el proceso «Legislar Mejor» (incluido los análisis de impacto territorial e incluso *rural proofing* — Medeiros, 2020) como iniciativas concretas como la Agenda Urbana Europea o Pacto de Ámsterdam y el nuevo Pacto Rural Europeo, a su vez parte de la Visión a Largo Plazo para las Zonas Rurales.

Como no es realista en una ponencia abarcar todas las políticas públicas comunitarias con un impacto directo o indirecto en el nivel municipal en las siguientes secciones nos centraremos en las más destacadas como es el caso de la política de Cohesión y de desarrollo rural y la política de Competencia. La parte final considerará en qué medida las políticas públicas europeas y en concreto la Comisión europea como emprendedora de políticas públicas sí que influyen directamente en la cuestión del llamado inframunicipalismo. Si bien la Comisión es bastante fiel al principio de respecto de las identidades internas de los Estados, prefiriendo siempre la forma indirecta o compartida con los gobiernos centrales, por otro lado su rol como guardiana de los Tratados y del Mercado Interior sí que resulta en *de facto* el ejercicio de preferencias y sugerencias de cómo gestionar los servicios públicos, como deberían organizarse los ayuntamientos, de que tamaño ideal y cuál es la mejor forma de proveer servicios públicos básicos. No sólo por la citada preservación del Mercado Interior sino también últimamente por el riesgo que los llamados «lugares que no importan» (Dijkstra, Poelman y Rodríguez-Pose, 2018) generen dinámicas contrarias al Estado de Derecho y a la propia integración europea.

2. LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN TERRITORIAL DE LA UE

El objetivo de 'Cohesión Territorial' se añadió a los preexistentes de 'Cohesión Económica y Social' en el Artículo 3.3 del TUE, el Tratado de Lisboa de 2009. Por lo tanto, se convirtió en un objetivo oficial de la UE para todas sus políticas públicas. El artículo 174 del TFUE, que ya existía en los Tratados precedentes, precisa el contenido de dicho objetivo general, pues las políticas de la UE deben «reducir las disparidades territoriales, promover el desarrollo armónico y prestar atención a determinadas áreas, como las que se enfrentan a la transición industrial, las regiones geográficamente desfavorecidas o de baja densidad de población».

La cohesión territorial es un concepto difícil de definir y se enfrenta a sesgos lingüísticos e institucionales de cada país (Faludi, 2014). El Título XVIII del TFUE está dedicado a la Política de 'Cohesión Económica, Social y Territorial' de la UE. El artículo 175 del TFUE nombra explícitamente todos los 'Fondos Estructurales' que son el principal recurso

de inversión de la UE y de hecho es la primera partida del presupuesto ordinario (1/3 del mismo, la Política Agrícola Común recibe casi otro tercio).

El artículo 177 del TFUE establece la posibilidad de tener reglas comunes para toda la financiación de los Fondos Estructurales Reglamentos específicos de fondos para el Fondo Social Europeo (FSE, art. 43), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER, art. 164), el Fondo de Cohesión (FC, ver art. 177 como un fondo separado para proyectos ambientales y de infraestructura a gran escala gestionados a nivel nacional) y el mayor de todos ellos el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER, art. 178). Estos fondos son de gestión compartida (Artículo 317 del TFUE) entre la Comisión y los Estados Miembros, pudiendo estos últimos confiar su gestión o parte de esta a administraciones regionales e incluso locales, en base al principio de «partenariado» o asociación (Artículo 8 y artículo 78.3 del Reglamento de Disposiciones Comunes).[\(3\)](#)

Si bien hubo un intento de integración entre estos fondos durante el período 2014-2020 esta situación ha vuelto a cambiar para el período 2021-2027, ya que el FEADER (pero no el FEMP) está fuera del PC. En concreto, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos —coordinados en el Reglamento de Disposiciones Comunes-Reglamento (UE) 2021/1060— están compuestos por el FEDER (que ahora comparte con el Fondo de Cohesión el Reglamento (UE) 2021/1058), FSE (Reglamento (UE) 2021/1057), Fondo Europeo de Pesca y Acuicultura Marítima (Reglamento (UE) 2021/1139), y la Cooperación Territorial Europea (INTERREG) (Reglamento (UE) 2021/1059).

*«Aunque no existe un tamaño
mínimo establecido para las regiones
o municipios a nivel de la UE, la
política de Cohesión tiene
preferencias sobre el tamaño*

adecuado de las entidades locales durante el período 2014-2020»

El enfoque territorial, y por tanto la cuestión del tamaño adecuado según la Política de Cohesión se puede resumir en varios factores: la elegibilidad de los territorios está basada en base a la clasificación NUTS establecida por Eurostat a nivel NUTS2 (regiones o grupos de regiones, dependiendo del criterio)[\(4\)](#). Dicha clasificación tiene también escala subregional, los niveles *Local Area Unit* (LAU): LAU1, LAU2, LAU3. En principio el criterio de la clasificación NUTS es poblacional, pero una vez más el respeto a la organización interna de cada Estado miembro lleva a un uso dispar de dicha clasificación: Estados Miembros como España o Francia, establecen NUTS2 a las regiones existentes independientemente de su población, mientras que otros como puede ser Irlanda o Eslovenia crean «regiones» estadísticas exclusivamente para los Fondos Estructurales, en lo que en Ciencia Política se llama «gerrymandering» o creación de distritos para maximizar la absorción de fondos. Otros Estados Miembros como Portugal hacen una interpretación bastante literal de la clasificación de Eurostat y su planificación y organización territorial se basa en la misma.

Por tanto, no existe un tamaño mínimo ni de regiones (NUTS2) o municipios/grupo de municipios (LAU2) a nivel de la UE. La media del nivel LAU2 (UE27, 2016) es muy baja: 3,305 habitantes.

Sin embargo, la política de Cohesión si tiene un cierto número de preferencias, explícitas y sobre todo implícitas respecto al tamaño adecuado de las entidades locales. Esta cuestión ganó particular relevancia en el período 2014-2020 al desarrollar el enfoque «place-based» una lógica de intervención más holística y «basada en el lugar» (Barca, 2009).

El Plan de Recuperación creado al calor de la COVID-19, conocido como *Next Generation EU* (NGEU) y del que su mayor componente —de un total de 750.000 millones— es un nuevo fondo el Mecanismo de Recuperación o Resiliencia (MRR) que dobla en tamaño a la política de Cohesión y si bien tiene la misma base jurídica —art. 174 y 175 TFUE— y sus objetivos son idénticos a los del FEDER, obvia los principios de programación y partenariado —sólo se recomienda una cierta consulta[\(5\)](#)— así como la

gestión compartida, no digamos la subdelegación a autoridades regionales y locales por lo que globalmente es un retroceso en la lógica «*place-based*». Ahora bien, razones políticas y de capacidad han llevado que en España —mucho más que en estados federales como Alemania— exista una territorialización de los fondos y una gestión delegada, con umbrales de población parecidos a los del FEDER si bien se introduce la concurrencia competitiva a nivel estatal, lo que reduce la lógica territorial de los fondos. (Pazos-Vidal, 2021a)

2.1. Las iniciativas de desarrollo territorial de la política de Cohesión

A pesar de lo anterior la Comisión no ha renunciado al activismo territorial. Esto ha llevado a una nueva 'Agenda Urbana para la UE' para áreas urbanas (Comisión Europea, 2017). Incluso antes de 2009, la Comisión ha intentado fomentar un enfoque integrado en zonas urbanas, particularmente a través de la iniciativa URBAN que fue parte de la política de cohesión de la UE 1994-2006. Sin embargo, después de 2014 esta iniciativa se subsumió directamente en las intervenciones del FEDER. La razón es que por un lado era difícil conseguir resultados tangibles en sólo 7 años, el período de vigencia de los sucesivos Fondos Estructurales (ECOTEC, 2010). Por otro, se constató la capacidad limitada de la Comisión para gestionar directamente las intervenciones de política urbana (Bachtler y Méndez, 2007).

Así desde 2014 el enfoque «*place-based*» se reenfocó en por un lado sustituir URBAN por asignación obligatoria por parte de los Estados miembros del 5 % del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para intervenciones de desarrollo urbano sostenible (DUS) que debían realizar las propias ciudades durante 2014-2020 (Medeiros y Van Der Zwet, 2019) y que para 2021-2027 pasó al 8%.

Más allá esa lógica «basada en el lugar» condujo a la creación por parte de la CE de nuevas formas de Desarrollo Territorial Integrado (DTI) que combinaban varios Fondos EIE, a saber, el FEDER, el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el Fondo de Cohesión (FC) y el Fondo Europeo Marítimo y de

Pesca (FEMP). Se propusieron nuevos instrumentos de gestión, como las Inversiones Territoriales Integradas (ITI), para gestionar conjuntamente varios de estos fondos a escala regional y subregional, como ciudades o aglomeraciones urbanas. Para áreas más pequeñas, particularmente las rurales, también se propuso un instrumento separado (Desarrollo Local Liderado por la Comunidad, CLLD), a su vez heredera de la iniciativa LEADER financiada por FEADER que lleva 30 años asignando 5% a Grupos de Acción Local (Pazos-Vidal, 2019). La lógica en todos estos casos es evitar silos entre áreas de políticas, departamentos y niveles de gobierno (McCann, 2015) para lograr territorios más cohesivos —si bien para 2021-2027 se constata un retroceso, pues el FEADER ha vuelto a salirse del Reglamento de Disposiciones Comunes de los Fondos Estructurales—.

La lógica era evitar silos entre áreas de políticas, departamentos y niveles de gobierno para lograr territorios más cohesivos (Medeiros, 2019). La focalización subregional puede ser mejor para identificar objetivos y medir los resultados de la intervención (McCann y Varga, 2015). De esta manera, es posible mitigar (un poco) los silos departamentales y fomentar el «partenariado» y la gobernanza multinivel (Bachtler y McMaster, 2008), al tiempo que se promueve un enfoque local participativo de las políticas públicas.

El concepto de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado surge en el marco de la dimensión urbana de la Unión Europea particularmente durante el período 2014-2020. El objetivo del modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado desarrollado por la UE en el período previo a ese período de programación tenía como objetivo «fortalecer la resiliencia de las ciudades y garantizar sinergias entre las inversiones apoyadas por los fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE)». (Comisión Europea, 2014: 2).

En áreas urbanas, la Comisión se ha visto atrapada entre su ambición de desarrollar una agenda urbana de la UE y las limitaciones debido a la falta de competencias explícitas de la UE en política urbana. Además, los Estados miembros se resisten a las políticas urbanas de toda la UE y prefieren los marcos de políticas intergubernamentales (Faludi, 2014). Aun así, los instrumentos de desarrollo territorial integrado financiados por la

UE, como ITI y DUS, brindan un incentivo financiero y de programación a las ciudades para desarrollar intervenciones urbanas estratégicas (Méndez et al. 2021).

Sin embargo, más allá del Desarrollo Urbano Sostenible (Artículo 11.2 FEDER), lo que en España se conoce como Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI), y del 5% del FEADER para la iniciativa LEADER no existe una asignación específica de fondos para el desarrollo local (Huete García, *et al.*, 2019).

Más allá de esto sólo existe un Objetivo Político 5 (artículo 5 del Reglamento (UE) 2021/1060): «una Europa más cercana a los ciudadanos fomentando el desarrollo sostenible e integrado de todo tipo de territorios e iniciativas locales». Sin embargo, su aplicación queda enteramente a criterio de los Estados Miembros y, en su caso, las regiones a las que se haya delegado la gestión de los Fondos establecer la dimensión subregional y local que consideren necesarias [\(6\)](#).

En estos casos la Comisión sí que establece directrices interpretativas (no obligatorias) respecto al tamaño mínimo de la gestión a nivel local de dichos fondos. Para el CLLD se establece un umbral orientativo de entre 10.000 y 150.000 habitantes (Comisión Europea, 2018). Para el caso de los ITI, no existe un umbral específico. En términos de capacidad de gestión tampoco se establece un umbral mínimo de tamaño —una vez más por el respeto a la organización interna de los Estados miembros—siempre que dichas autoridades de gestión o autoridades de gestión intermedias o subdelegadas puedan acreditar su capacidad para programar, gestionar, auditar los fondos (condicionalidades *ex ante*). Dicho esto, la Comisión tiene un amplio margen de apreciación a la hora de aceptar el Acuerdo de Asociación presentado por los Estados Miembros y los correspondientes Programas regionales o plurirregionales. En el caso de España se establece —por el Gobierno, no por la Comisión— que las ciudades que pueden beneficiar del EDUSI es 20.000 habitantes (Hernández Aja y Álvarez del Valle, *et al.* 2021: 13).

«La Comisión Europea se ha
esforzado para promover enfoques

territoriales y urbanos integrados a pesar de las limitaciones y desafíos a los que se enfrenta»

Otra indicación indirecta de cuál sería el tamaño mínimo ideal en términos de capacidad de gestión de fondos nos la provee el Banco Europeo de Inversiones, al que se le ha confiado desde 2007 la llamada ingeniería financiera (instrumentos de crédito usando una subvención de fondos Estructurales como capital inicial). En el caso del instrumento JESSICA de créditos para la regeneración urbana el tamaño orientativo es de ser capaz de gestionar alrededor de 50 millones de inversión (EIB, 2010).

En el ámbito rural cabe destacar que si bien el CLLD/LEADER tiene gran predicamento pues 2792 Grupos de Acción Local recibieron 9.000 millones en el período 2014-2020, es decir unos tres millones de media (Kah, Martinos y Budzich-Tabor, 2023) existen también dudas sobre su valor añadido, no tanto por cuestiones de tamaño como de gobernanza —en unos casos por falta de capacidad de gestión y de diseño estratégico y en otros casos por conflictos de intereses o interferencias políticas (Tribunal de Cuentas Europeo, 2022)—.

Por último, es necesario referirnos brevemente a la cuestión de la despoblación en los fondos estructurales. Este ha sido un asunto con gran movilización territorial en España (mucho más que en países en situaciones mucho peores) y presente en el debate público y profusión de muchas iniciativas a nivel europeo para definir, por primera vez, qué es un territorio en declive demográfico y por tanto merecedor de una financiación prioritaria. Tras no pocas vicisitudes, incluida la no coordinación de las diferentes iniciativas españolas, esto es una realidad en el Considerando 45 y artículo 10 del Reglamento FEDER. Ahora bien, el precio para conseguir la aceptación por Comisión —que no había propuesto medida alguna en los fondos— y los Estados Miembros —reacios siempre a que desde la UE se definan de antemano territorios y se asignen fondos— es una definición farragosa y voluntaria. Una vez más no se habla de tamaño mínimo —nivel NUTS3 o LAU— sino de densidad de población y descenso interanual de 1% durante más de una década. De hecho, a pesar de la guía preparada por

la Comisión, ningún Estado miembro ha hecho uso de ella, ni siquiera los Programas autonómicos y plurirregional España FEDER 2021-2027 (Pazos-Vidal, 2022).

«Además, el FEDER debe prestar especial atención a las dificultades concretas de las zonas de nivel NUTS 3 y de unidades administrativas locales, tal como se indica en el Reglamento (CE) n.º 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (20), que tengan una densidad de población muy baja, conforme a los criterios señalados en el punto 161 de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020, en concreto aquellas con una densidad de población inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, o zonas que hayan sufrido un descenso medio de la población de al menos el 1 % durante el período 2007-2017. Los Estados miembros deben estudiar la posibilidad de desarrollar planes de acción voluntarios concretos a nivel local para dichas zonas con objeto de contrarrestar estas dificultades demográficas». Considerando 45, Reglamento (UE) 2021/1058. [\(7\)](#)

2.2. El pensamiento territorial intergubernamental y el Plan de Recuperación

Fuera de las políticas públicas de la UE *stricto sensu*, la Comisión y los Estados miembros apoyan desde procesos intergubernamentales el desarrollo territorial integrado tanto en zonas urbanas como rurales. Aparte de programas de intercambio de experiencias en zonas urbanas como URBACT [\(8\)](#) desde 2016 existe el Pacto de Ámsterdam —inicialmente impulsado por la Presidencia Neerlandesa del Consejo en ese semestre— y que consiste en la creación de estas asociaciones temáticas multinivel con técnicos de la Comisión, representantes de gobiernos, ciudades y asociaciones paneuropeas para el desarrollo de políticas públicas. Este proceso dio un paso más allá durante la Presidencia alemana del Consejo con la Declaración Leipzig 2.0. donde se lanzaron una nueva serie de «partenariados» temáticos que suceden a los del Pacto de Ámsterdam (Pazos-Vidal, 2021b). Éstos se concretaron durante la Presidencia eslovena en noviembre de 2021, cuando los ministros de la UE responsables de Asuntos Urbanos adoptaron el Acuerdo de Liubliana y su Programa de trabajo plurianual. Éste materializa el inicio de una nueva fase de la Agenda Urbana para la UE con nuevos parámetros operativos, el método de trabajo y los pasos para la implementación de la siguiente fase de esta iniciativa de gobernanza multinivel y de múltiples partes interesadas, donde al igual que en Ámsterdam y Leipzig participan ciudades y las citadas asociaciones. Este proceso de agenda urbana y el de la llamada Agenda Territorial

Europea tienen un fuerte carácter intergubernamental donde los Estados Miembros más activos (notablemente Francia, Alemania y Países Bajos, España tuvo su participación ciertamente más puntual en este proceso apadrinando durante su Presidencia la Declaración de Toledo en 2010) buscan promover a nivel europeo su particular enfoque para el desarrollo de un acervo urbano y un paradigma europeo de desarrollo territorial, que la Comisión apoya mediante la organización cada seis meses de reuniones intergubernamentales de alto nivel (Grupo de Desarrollo Urbano, Contactos Nacionales de Cohesión Territorial, etc.) y cuyos trabajos eventualmente *deberían* ser integrados en políticas públicas de la UE (Faludi, 2014). Por ejemplo, en esta agenda de trabajo intergubernamental de la Agenda Territorial Europea existe un grupo de trabajo intergubernamental sobre despoblación. Ahora bien, ni en los documentos acordados en estos procesos, ni en la participación de ciudades en algunos procesos participativos ya citados como el Pacto de Ámsterdam, existe una limitación clara respecto al tamaño mínimo exigible, primando la representatividad y la capacidad o saber hacer de los actores implicados.

Respecto al proceso de reformas estructurales acordado por los Estados Miembros y la Comisión en el llamado Semestre europeo, los Planes Nacionales de Reforma que deben presentar los Estados miembros anualmente y los Informe País que previamente emite la Comisión, sí que entran en ámbitos competenciales que exceden el marco de los Tratados. Entre éstos la calidad y la organización interna de las administraciones públicas tiene un lugar destacado, pero sin en ningún caso imponer un modelo o tamaño mínimo necesario. Sí que permite, sobre todo desde 2019 al incorporar un «Anexo D» donde se vinculan las reformas acordadas en el Semestre con la perspectiva territorial y el uso de Fondos Estructurales (Pilati y Hunter, 2020)

En el caso de España, por ejemplo, se hace particular hincapié en la cuestión de la despoblación. Este proceso multinivel también muy relevante pues está en el origen del conocido como Plan de Recuperación. Si bien el *Next Generation EU* (NGEU), y su Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) [\(9\)](#)—que al menos entre 2020 y 2026 dobla en tamaño a los Fondos Estructurales— nació al calor de la crisis de la COVID-19, en realidad ésta fue el detonante para abordar y financiar una serie de reformas

estructurales a las que los Fondos Estructurales tradicionales —financiados fundamentalmente por las transferencias de los Estados Miembros al presupuesto de la UE, y no mediante endeudamiento colectivo como el caso del NGEU— no conseguían abordar, bien por falta de recursos, limitaciones en la gobernanza o simple voluntad política. Ahora bien, aunque la reforma de las administraciones públicas tiene un rol relevante en el NGEU —sin ser el principal, la mayoría de las prioridades de inversión son finalmente muy similares a las de los Fondos Estructurales tales como la transición verde o la digitalización— una vez más los criterios —muy generales— son acordados para cada Estado miembro. Por ejemplo, en el caso de España, el gobierno ha establecido que para ciertas líneas de subvenciones a cargo del MRR para la despoblación sólo puedan optar ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes en concurrencia competitiva a nivel estatal (Pazos-Vidal, 2021b) —criterio posteriormente flexibilizado para fomentar la colaboración entre ayuntamientos y estos con las Diputaciones—. Lo mismo ocurre con el programa desarrollado paralelo por el Gobierno pero financiado por el FEDER en el programa Pluriregional de España (POPE) 2021-2027, donde se establecen umbrales del modelo de las áreas urbanas funcionales, constituidas por un área de un mínimo de 20.000 habitantes y una cabecera de, al menos, 10.000 (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022: 160), definiendo áreas funcionales rurales aquellas de menos de 10.000 habitantes y se anima a la colaboración entre ayuntamientos y éstos con sus diputaciones correspondientes.

Estamos en todo caso hablando de criterios de tamaño mínimo exigible desarrollados a nivel interno, para un fondo o política pública concreta y con limitada participación de la Comisión en la definición y selección de estos.

Ahora bien, esto no impide que la Comisión sí exprese preferencias a la hora de promover iniciativas de desarrollo territorial sobre todo cuando están financiadas fuera del ámbito de los Fondos Estructurales y la gestión la ejerce directamente la Comisión sea la Iniciativa Urbana Europea, con casi 450 millones —máximo 5 millones— para ciudades o aglomeraciones urbanas de más de 50.000 habitantes (Comisión Europea, 2018), u otras iniciativas como el Pacto de los Alcaldes o las 100 EU *Mission Cities*. Hay que aclarar eso sí que estas iniciativas tienen más que ver con el

intercambio de experiencias y el desarrollo de una planificación estratégica y marcos de rendimiento para la transición ecológica y energética en las que estas ciudades van más allá de los objetivos marcados a nivel de la UE para 2030 e incluso 2050. Pues bien, el Pacto de Alcaldes (Heyvaert, 2013) una red de la UE establecida en 2008 en colaboración con los municipios firmantes, más de 12,000 —al no exigir un umbral de población mínimo— y no sólo en Europa pues en 2017 también incorporó una iniciativa a nivel global que ya realizaba la fundación Bloomberg. En el caso de la nueva iniciativa «*Mission Cities*» (Comisión Europea, 2022) que a diferencia de la anterior buscaba movilizar las 100 ciudades más grandes —en realidad con un tamaño mínimo de 50.000 habitantes e incluso 10.000 en los Estados miembros más pequeños y por lo tanto más capaces de avanzar rápidamente para la consecución de los objetivos verdes de la UE para 2040—.

3. LAS POLÍTICAS DE COMPETENCIA Y MERCADO INTERIOR: SU IMPACTO EN LA PLANTA LOCAL

Más allá de las políticas de desarrollo territorial de la UE, la Comisión puede expresar preferencias respecto a la capacidad de las administraciones locales para implementar políticas públicas y legislación europea. Un caso notable es el relativo a la ordenación del territorio respecto a la legislación medioambiental (demarcación de zonas protegidas de especial protección, límites a la contaminación urbana) o de sostenibilidad (políticas de movilidad urbana). Sin embargo, una vez más la prioridad de la Comisión es asegurarse el cumplimiento de las políticas acordadas a nivel de la UE, y del Derecho comunitario —en particular las llamadas cuatro libertades— más que proponer un modelo concreto y mucho menos un tamaño mínimo de ayuntamiento.

Por cuestiones de extensión nos limitaremos a comentar una de dichas políticas, la Política de Mercado Interior y la Política de Competencia. En estas la Comisión goza de competencia exclusiva en base al artículo 3.1.b del TFUE y son de las políticas públicas de la UE con un impacto más directo en el día a día de las administraciones públicas con es el caso de las ayudas de Estado y la contratación pública.

Así, la Comisión no sólo intenta influir en la orientación espacial de las transferencias de fondos de la UE, sino también en el establecimiento de límites sobre cuánto y dónde los Estados miembros y las autoridades subnacionales pueden otorgar subvenciones públicas. El fin último de las Ayudas de Estado con finalidad regional es apoyar el desarrollo económico y el empleo en áreas con una actividad económica anormalmente baja y graves desventajas. Esto afecta tanto a la Política de Cohesión como a la Política de Competencia —una competencia exclusiva de la UE—, por lo que las directrices de la DG REGIO no son legislación sino una Comunicación, es decir, una guía orientativa que dada la competencia exclusiva que goza la Comisión tiene de facto un carácter *cuasi legal* [\(10\)](#). Las Directrices sobre ayudas regionales establecen las normas (y los límites) según los cuales los Estados miembros conceden fondos públicos a inversiones públicas en regiones menos ventajosas para objetivos de política pública específicos en virtud del artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE, así como en otras regiones (art. 107, apartado 3, letra c del TFUE) [\(11\)](#). Complementan los Fondos Estructurales y su segmentación espacial compleja, definida a nivel NUTS2, NUTS3 y LAU y teniendo en cuenta geografías específicas. El nivel espacial en el que se establecen estas intensidades de ayudas permisibles es el NUTS3 (en el caso español, provincias) y el NUTS2 (en el caso español, CC.AA.).

Las directrices más recientes determinan las llamadas Zonas «c» predeterminadas (apartado 7.3.1 de las Directrices de 2021) como las que benefician de un tratamiento más generoso en términos de límites de ayuda [\(12\)](#). Se determinan en el nivel NUTS2 en función de la evolución de su PIB per cápita medido en estándar de poder adquisitivo respecto a la media de la UE (punto 159 de las Directrices). En zonas con poca población, los Estados miembros deberán en principio designar regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km² o NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km², según datos de Eurostat sobre densidad de población para 2018 (punto 169 de las Directrices). Estos límites no son casuales, y están influenciados por la adhesión de los países nórdicos pues se incluyó como una de las concesiones en sus negociaciones de Adhesión [\(13\)](#). Una vez más estamos hablando de límites de carácter transaccional y con el objetivo de maximizar la captación de rentas y no límites establecidos mediante un proceso objetivo e imparcial. Lo mismo ocurre con la designación en 2021

de territorios en riesgo de despoblación, definidos por el nivel NUTS 3 que hayan sufrido pérdidas de población de más del 10 % durante el período 2009-2018 (punto 188 y Anexo IV) y que ha servido para designar como tales por primera vez a Teruel, Cuenca y Soria y, potencialmente, a Zamora [\(14\)](#) (Pazos-Vidal, 2022).

También se establecen otros criterios además del nivel NUTS en la designación de las llamadas zonas «c» no predeterminadas —con un nivel de intensidad de ayuda menor que las anteriores— al permitir en determinados casos la elegibilidad de zonas NUTS 2 o NUTS 3 de 100.000 habitantes (más si son las llamadas zonas contiguas), NUTS 3 de *menos* de 100.000 habitantes en función de PIB y desempleo, pero también islas o zonas montañosas de menos de 5.000 habitantes o las llamadas zonas contiguas de al menos 50.000 habitantes que estén experimentando importantes cambios estructurales o atraviesen crisis relativamente graves (punto 175). Con esto resulta obvio que, más que exigir unos límites relativamente uniformes de tamaño mínimo, priman las definiciones *ad hoc* en función de las demandas diversas y a menudo contradictorias de los Estados miembros y de sus territorios. Este transnacionalismo ha sido patente en el caso de España y las campañas y movimientos contra la despoblación (Pazos-Vidal, 2022) para la designación de territorios en declive demográfico a efectos de financiación prioritaria del FEDER.

«Comisión Europea busca
encauzar y regular las actividades de
las administraciones locales en
función de los principios y políticas
de la UE, sin establecer un tamaño
mínimo específico»

Otro ámbito clave para la administración local es la contratación pública. El activismo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre todo a partir del famoso caso *Altmark* de 2003 [\(15\)](#) y sus aún más famosos «cuatro criterios» para evitar que la financiación pública de Servicios de Interés Económico General —definidos en el artículo 14 del

TFUE— pudiese estar exenta de la normativa europea en materia de ayudas de Estado, en la práctica supuso todo lo contrario: el sometimiento a la legislación comunitaria en materia de ayudas de estado y de una gran parte de los servicios públicos sobre todo a nivel regional y local —el desarrollo de dichos criterios por la jurisprudencia del TJUE fueron dotados posteriormente de naturaleza legislativa por medio de la Directiva de Contratación Pública de 2014 [\(16\)](#)—. Existen algunos precedentes notables en el que el Tribunal admitió una interpretación más flexible de los criterios *Atlmark*, como puede ser el caso del asunto *Stadtreinigung Hamburg* [\(17\)](#), o donde el asunto *Remondis* [\(18\)](#) donde el TJUE siguió el dictamen del Abogado General Mengozzi [\(19\)](#) en el que se sugiere que cambios organizativos en la provisión de servicios públicos regionales o locales se pueden considerar ajenos al derecho de la competencia cuando se realizan en base a la creación de nuevas estructuras administrativas [\(20\)](#), por ejemplo cesión de competencias de varios ayuntamientos una nueva entidad administrativa, dado que ello puede interpretarse en base al Artículo 4.2 del TUE sobre el respeto de la identidad nacional, las estructuras políticas internas y autogobierno local y regional. Sin embargo, la Directiva de 2014 marca un antes y un después pues no sólo establece criterios claros sobre cuando un servicio público puede ser ejercido internamente (*in house*) o debe por el contrario ser licitado, restringiendo la mayor discrecionalidad que existía precedentemente. El segundo impacto fundamental para los ayuntamientos, y el que más nos interesa para el caso que nos ocupa, es el de la «*public-public cooperation*» (art. 12 de la Directiva) pues por primera vez se establecen limitaciones muy concretas a la discrecionalidad de varias entidades públicas (más frecuentemente ayuntamientos) que pueden compartir o mancomunar servicios sin tener que recurrir a un procedimiento de contratación pública. Estas restricciones se han ido endureciendo si cabe desde entonces, como en el asunto *Stadt Cologne* de 2020 [\(21\)](#) donde la cooperación intermunicipal puede hacerse sin recurrir a la competencia competitiva no sólo si *no media* compensación a una de las partes y no resulta en beneficio alguno para compañías privadas, pero también que no suponga una distorsión de la libre competencia (De Somer y Hofströssler, 2020). Sin embargo, una vez más, lo que se exige es el respecto a los principios de libre circulación y competencia, no estableciendo un tamaño mínimo para la cooperación intermunicipal, el Derecho y jurisprudencia de la UE busca simplemente encauzarla.

4. NUEVOS DESARROLLOS DEL PENSAMIENTO TERRITORIAL DE LA UE

Llegados a este punto ¿significa todo lo dicho lo anterior que la Unión Europea y la Comisión en particular se abstienen de promover la consolidación de la planta local en unidades mayores más allá de lo mínimamente necesario para la ejecución de los Fondos Estructurales y siempre en el respeto de la administración interna de los Estados Miembros? No exactamente. La Comisión es un empresario político (*policy entrepreneur*) muy activo que tiene ideas muy claras de cara donde debe evolucionar la gestión pública a nivel local —aunque estas ideas que promueve sólo muy lentamente se trasladen al ámbito de la legislación—.

En primer lugar, la Comisión ha ido progresivamente constatando que, al tratar la administración interna de los Estados, incluida la propia gestión de los fondos como una especie de «caja negra», esto perjudicaba no sólo la buena implementación de las políticas comunitarias sino también su propia capacidad de supervisar y mejorar la ejecución de dichas políticas públicas. Es por eso por lo que encargó a un grupo de eminentes académicos en el ámbito del gobierno local la elaboración de un Índice de Autonomía Local de la UE, de carácter no obligatorio pero que le permite a la Comisión entender mejor la planta local en cada Estado miembro (Ladner, *et al.* 2019). En paralelo, la Comisión —fundamentalmente la DG REGIO, responsable principal de los Fondos Estructurales— también ha financiado el Índice Regional de Calidad de Gobierno, realizado cada tres años por la Universidad de Gotemburgo (Charron, Lapuente y Annoni, 2019). Estos trabajos son coetáneos de la creciente preocupación por la falta de capacidad administrativa y reformas estructurales en el marco del Semestre Europeo y finalmente del MRR (Pazos Vidal, 2021a).

Sin embargo, la Comisión —DG REGIO— ha ido en algunos más allá de simplemente financiar la creación de índices cuasi-oficiales, en algunos casos el resultado de estos trabajos ha llevado a cambios normativos muy concretos. El caso más notable ha sido la definición de lo que es un área funcional urbana, cuya definición la Comisión encargó a la OCDE pero que posteriormente se aplicó al ámbito comunitario, a efectos de análisis vía la clasificación DEGURBA que mide el grado de urbanización de la UE pero

a efectos normativos llevó a la clasificación rural-urbana (TERCET) que complementa la clasificación NUTS de Eurostat [\(22\)](#). De hecho no ha quedado ahí pues el activismo de la Comisión ha resultado que esta clasificación tenga un ámbito mundial al ser asumida también por Naciones Unidas (Comisión Europea, FAO, UN-Habitat, OECD y World Bank, 2020). Pues bien, el criterio sería el de una densidad por km² (celda) de 1,500 personas y un mínimo de 50,000 habitantes, con una aglomeración definida por un mínimo de 15% de la población desplazándose al centro urbano principal, y que se considera como gran zona urbana (*Large Urban Zone*, LUZ) cuando supera los 250.000 habitantes (Comisión Europea, 2012). Así, la citada clasificación urbano rural se basa en NUTS3 que se clasifican en los tres grupos siguientes:

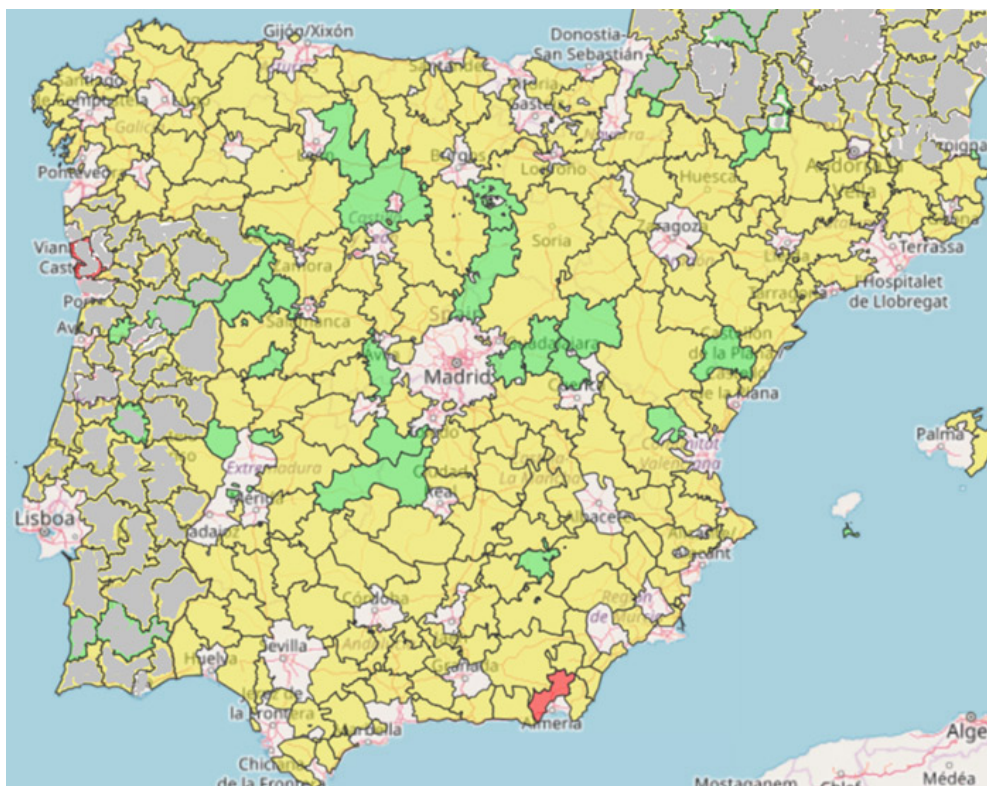
- Regiones predominantemente urbanas/regiones urbanas: la población rural es menos del 20% de la población total.
- Regiones intermedias: la población rural está entre el 20% y el 50% de la población total.
- Regiones predominantemente rurales/regiones rurales: la población rural es el 50% o más de la población total.

Buscando una mayor granularidad, otra clasificación para tener en cuenta es la de pequeña área urbana (*Small Urban Area*, SUA) definidas como «agrupaciones urbanas continuas con una población de 5.000 a 50.000 habitantes y una densidad superior a 300 hab/km²». Es, en todo caso, un criterio general. Por ejemplo, España adopta un enfoque más matizado que combina características morfológicas y funcionales: una SUA puede consistir en un municipio con una población entre 20.000 y 50.000 habitantes cuando es parte de un área urbana más grande (funcional) o también un municipio entre 5000 y 20.000 basado en densidad de población, tendencias demográficas de 1960 a 2020, sectores económicos y relevancia para el turismo (Fioretti *et al.*, 2022). Un enfoque similar fue adoptado en el POPE 2021-2027. La Comisión Europea ha impulsado a nivel del sistema ONU la adopción definición europea del grado de urbanización (DEGURBA) que establece que las ciudades y las áreas semidensas tienen «una población de al menos 5000 habitantes en celdas de cuadrícula contiguas con una densidad de al menos 300 habitantes por km²» (Dijkstra *et al.*, 2020).

Sin embargo, el pensamiento y, poco a poco, el marco normativo comunitario sobre tipos ideales de zonas urbanas y rurales no sólo va buscando una mayor granularidad basada en términos de población, sino también mayor atención a la identificación de servicios esenciales. Si bien no es un enfoque nuevo (sucesivos Informes de la Cohesión de la UE así como muchos estudios del programa ESPON de investigaciones territoriales han trabajado este aspecto) ha cobrado interés creciente por la emergencia del paradigma de los «lugares que no importan» o la «geografía del descontento» (Dijkstra, Poelman y Rodríguez-Pose, 2018), de gran predicamento en ámbitos comunitarios, y que en parte está en el origen de la Visión a Largo Plazo de las Zonas Rurales (Comisión Europea, 2021).

Así, la Comisión Europea, además de la creación de un nuevo Observatorio Rural Europeo y la articulación del llamado Pacto Rural Europeo —versión rural del citado Pacto de Ámsterdam— está apoyando el desarrollo de las llamadas Áreas Funcionales Rurales, que se establecen no sólo por criterios de densidad y movilidad (medida con desplazamientos por carretera mediante navegador —a diferencia del método usado por el INE usando datos de telefonía móvil en 2019 o en 2023 el consumo eléctrico de los hogares—). Si vemos el mapa de España —*vid.* Mapa 1— observamos que las geografías que se proponen son sorprendentes y en algunos casos improbables. Más que definir zonas funcionales rurales que anticipen una consolidación en grandes municipios rurales al estilo del norte de Europa, la Comisión definiendo por exclusión amplias zonas donde los servicios básicos escasean, lo que resulta en la necesidad de cubrir enormes distancias. Es más, un toque de atención que una directriz para consolidar la planta local (Pazos-Vidal, 2023). Dicho esto, se constatan enormes resistencias a la hora de promover desde el nivel comunitario que cada Estado defina una cartera servicios públicos básicos disponibles en todo el territorio [\(23\)](#), si bien se podría argumentar en base tanto a la Carta de Derechos Fundamentales como el Pilar Social de la UE.

Mapa 1. Proyecto de Áreas Funcionales Rurales



Fuente: Comisión Europea y reelaboración del autor.

5. CONCLUSIÓN

La Unión Europea no determina el tamaño ideal de los municipios. Para la Unión Europea no existe el inframunicipalismo. El respeto al principio de subsidiariedad, el principio de colaboración sincera y el respeto a las identidades territoriales de los Estados Miembros son principios fundamentales de los Tratados.

Tabla 4. Umbrales mínimos de unidades locales en programas y legislación de la UE

LAU	3,305 habitantes (Media UE28 2016 LAU 2)
Urban Audit	50.000 habitantes (LAU)
CLLD	10.000 y 150.000 habitantes
EU Mission Cities / Iniciativa Urbana Europea	50.000 habitantes - excepcionalmente 10.000
EDUSI	20.000 habitantes
NGEU (MRR, España)	5.000 habitantes
FEDER (POPE, España)	10.000 habitantes - 20.000 habitantes
Small Urban Areas (SUA)	5.000 - 20.000 habitantes

Functional Urban Area De las cuales: <i>Larger Urban Zone (LUZ)</i>	1.500 h/km ² con mínimo 50 000 habitantes. <i>Más de 250.000 habitantes</i>
Functional Rural Areas (Áreas Rurales Funcionales)	50.000 habitantes y máximo 60 minutos acceso servicios básicos.
Densidad de población urbana mínima (DEGURBA - TERCET - EUROSTAT)	300 habitantes km ²
Capacidad de gestión de fondos (BEI)	50 millones de euros

Fuente: elaboración del autor.

Dicho esto, la Comisión europea como garante del Mercado Interior e institución responsable del diseño y ejecución de las políticas de la Unión y de los objetivos de los Tratados —incluido el Art. 174 TFUE sobre la Cohesión, Económica Social y Territorial de la Unión— necesita que el marco institucional de los Estados miembros no sea incompatible con la consecución de estos objetivos y políticas definidas a nivel comunitario. Por eso, y aunque carezca de competencias explícitas en materia de política urbana u ordenación del territorio sí que posee competencias (Derecho de la Competencia y Mercado Interior, como en el caso de las Ayudas de Estado y contratación pública, incluida la colaboración pública-pública, Derecho medioambiental como sucede con la protección de espacios naturales o medidas contra la contaminación urbana) que implícitamente prefiguran una serie de preferencias respecto al tamaño y capacidad institucional mínimamente necesarios para asegurar el cumplimiento a nivel local del Derecho, de los objetivos y políticas públicas de la Unión.

Así, haciendo un compendio de los diversos criterios empleados para indicar el tamaño ideal de municipios sí se puede deducir un tipo ideal de tamaño mínimo de las entidades locales a ojos de las políticas públicas europeas, resumidas en la Tabla 4. Ahora bien, esto no quiere decir que la UE —y tampoco, como hemos visto, el Consejo de Europa— dictamine, solicite y mucho menos obligue a un tamaño mínimo de municipios y a la fusión de los más pequeños. La consecución de los citados umbrales ideales se puede realizar mediante las diferentes formas de colaboración intermunicipal amparadas por el Derecho interno y el propio Derecho comunitario en materia de contratación pública.

BIBLIOGRAFÍA

BACHTLER, J. y McMASTER, I. (2008). EU Cohesion Policy and the role of the regions: Investigating the influence of Structural Funds in the new member states. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26 (2), 398-427. <https://doi.org/10.1068/c0662>

BACHTLER, J. y MÉNDEZ, C. (2007). Who governs EU cohesion policy? Deconstructing the reforms of the structural funds. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 45 (3), 535-564. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00724.x>

BARCA, F. (2009). An agenda for a reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations (Report to DG REGIO, European Commission). https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf

BRADFORD, Anu, «The Brussels Effect: How the European Union Rules the World» (2020). Columbia: Columbia University Press.

CHARRON, N., FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J., y LAPUENTE, V. (2013). «Small is different: size, political representation and governance», en Lago-Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (Eds.), *The Challenge of Local Government Size Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 55-82.

CHARRON, N., LAPUENTE, V., y ANNONI, P. (2019). Measuring quality of government in EU regions across space and time. *Papers in Regional Science*, 98(5), 1925-1953.

COMISIÓN EUROPEA (2022). *Climate-Neutral and Smart Cities Mission. Call for Expression of Interest*.

COMISIÓN EUROPEA (2021). *Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040*, COM(2021) 345 final, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2018). *European Structural and Investment Funds. Guidance for Member States and Programme Authorities on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds*, EGESIF_18-033-00.

COMISIÓN EUROPEA, FAO, UN-Habitat, OECD y World Bank (2020). *Applying the Degree of Urbanisation: A methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons*. November 2020 edition.

COMISIÓN EUROPEA (2018). *Explanatory Memo: European Urban Initiative- Post 2020 Article 104(5) CPR Proposal and Article 10 ERDF/CF Proposal*.

COMISIÓN EUROPEA (2014). *Integrated Sustainable Urban Development. Cohesion Policy 2014-2020*.
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_en.pdf

COMISIÓN EUROPEA (2012). *Defining Urban Areas. Three levels of urban areas based on population distribution and commuting*.
https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4313761/4311719/Metro_reg_Defining_urban_areas

CONSEJO DE EUROPA (1995). *Local and Regional Authorities in Europe, 56. The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, Proceedings of a colloque held in Budapest, April, 67075 Strasbourg Cedex.

CONSEJO DE EUROPA (2021). *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Spain*. CG(2021)41-07final.

DE SOMER, S., y HOFSTRÖSSLER, L. (2020). Who's Afraid to Cooperate?': CJEU Adopts Strict View on Non-Institutionalised Cooperation. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 15, 3, 242-251.

DIJKSTRA, L. POELMAN, H. y RODRÍGUEZ-POSE, A. (2018). The geography of EU discontent. *Working Papers, WP 12/2018*. Bruselas: Comisión Europea.

DIJKSTRA, L., FLORCZYK, A.J. FREIRE, S. KEMPER, T. MELCHIORRI, M. PESARESI, M. y SCHIAVINA, M. (2020). Applying the degree of urbanisation to the globe: A new harmonised definition reveals a different picture of global urbanisation, *Journal of Urban Economics*.

ECOTEC (2010). *Ex-post evaluation of Cohesion Policy programs 2000-06. The URBAN Community Initiative*. European Commission.
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf

EIB (2010). JESSICA Holding Fund Handbook. Luxemburgo: EIB.

FALUDI, A. (2014). Europeanization or Europeanization of spatial planning? *Planning Theory and Practice*, 15 (2), 155-169.

FIORETTI, C., SARACENO, P., PERPIÑA CASTILLO, C. y TESTORI, G. (2023). *Policy Atlas of Sustainable Urban Development for Small Urban Areas*, EUR 31440 EN, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

HEINELT, H. y HLEPAS, N. (2006). «Typologies of Local Government Systems», en Back, H. Heinelt, H. y Magnie, A. (eds.) *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, 31-33. Wiesbaden: VS Verlag, 2006.

HEINELT, H., HLEPAS, N., KUHLMANN, S., y SWIANIEWICZ, P. (2018). Local government systems: Grasping the institutional environment of mayors. En Heinelt, H., Magnier, A., Cabria, M., Reynaert, H. (eds) *Political leaders and changing local democracy: The European mayor*, 19-78-Cham: Palgrave Macmillan.

HERNÁNDEZ AJA, A., ÁLVAREZ DEL VALLE, L., DIEZ BERMEJO, A., CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ RAMÍREZ, C.,

MATESANZ PARELLADA, Á. Y RODRÍGUEZ SUÁREZ, I. (2021). *Informe sobre los planes y programas asociados a las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI) y su vinculación con la vulnerabilidad urbana en España en el marco de los nuevos retos urbanos*. Madrid: Escuela Técnica Superior de Arquitectura, UPM Madrid.

HEYVAERT, V. (2013). What's In A Name? The Covenant of mayors as Transnational Environmental Regulation. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 22, 1, 78-90.

HIMSWORTH, C. (2015). *The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

HLÉPAS N., KERSTING, N., KUHLMANN S. SWIANIEWICZ P. y TELES F. (2018). *Sub-municipal governance in europe: decentralization beyond the municipal tier*. Londres: Palgrave Macmillan.

KUHLMANN, S., DUMAS, B.P., HEUBERGER, M. (2022). Local Government Finances. En Kuhlmann, S. Dumas, B.P., Heuberger, M. *The Capacity of Local Governments in Europe. Governance and Public Management*. pp. 57-51. Cham: Palgrave Macmillan.

HUETE GARCÍA, M.A., MERINERO RODRÍGUEZ, R. y PRADEL MIQUEL, M. (2019). *Las Agendas Urbanas como marco e Políticas Públicas para las Ciudades. Análisis a Escala Multinivel*. Ponencia para el XIV Congreso de la Asociación Española De Ciencia Política, 12 de julio.

HUICI SANCHO, L. (2010). Los Gobiernos locales en la Unión Europea: del principio de autonomía institucional al principio de autonomía local, *Anuario del Gobierno Local*, 1, 521-547.

KAH, S., MARTINOS, H., & BUDZICH-TABOR, U. (2023). CLLD in the 2014-2020 EU Programming Period: An Innovative Framework for Local Development. *World*, 4(1), 122-139.

LADNER, A., KEUFFER, N., BALDERSHEIM, H., HLEPAS, N., SWIANIEWICZ, P., STEYVERS, K., y NAVARRO, C. (2019). *Patterns of*

local autonomy in Europe (pp. 229-230). Londres: Palgrave Macmillan.

LOUGHLIN, J. y PETERS, B. G. (1997). State traditions, administrative reform and regionalization. En Loughlin, J. y Keating, M. (eds.) *Political Economy of Regionalism*. 42-62. Londres: Routledge, 1997.

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. (2014). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 8a edición, Tecnos: Madrid.

MCCANN, P., y VARGA, A. (2015). The reforms to the regional and urban policy of the European Union: EU Cohesion Policy, *Regional Studies*, 49 (8), 1255-1257.

MÉNDEZ, C., VAN DER ZWET, A. y BORKOWSKA-WASZAK, S. (2021). Rescaling urban development policy in the EU: the impact of integrated place-based approaches in Cohesion Policy, *Regional Studies*, 55 (6), 1154-1165.

MEDEIROS, E. (ed.) (2020). *Territorial Impact Assessment*. Heidelberg: Springer.

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2022a): *Programa Plurirregional España FEDER 2021-2027*, Versión 1.3, 2021ES16RFPR001, 13 de diciembre de 2022.

NAVARRO, C. y PANO, E. (2018): Rural and urban sub-municipal governance in Spain: the contrasting worlds of Lilliput and Brobdingnag. En Hlepas, N.K., Kersting, N., S. Kuhlmann, S., P. Swianiewicz P. y Teles, F., *Sub-municipal governance in Europe: decentralization beyond the municipal tier*, pp. 227-246. Londres: Palgrave-Macmillan.

OECD (2021). *Subnational governments in OECD Countries: Key Data 2021 edition*. Paris: OECD.

ORTEGA GUTIÉRREZ, D. (2023). Fusión obligatoria de municipios en España: una asignatura pendiente en la gobernanza local. *Revista General de Derecho Administrativo*, 62.

PAZOS-VIDAL, S. (2023) La Despoblación en Europa: Diagnósticos y Estrategias en Perspectiva Comparada. En Navarro, C., Ruiz Pulpón, Á.R., Velasco Caballero, F., *Despoblación, territorio y gobiernos locales*, pp. 49-74. Madrid: Marcial Pons.

PAZOS-VIDAL, S. (2022). Communities versus Local Governments in Europe. En Guérard. S., Doucy, M., Dreyfus, M, Noupadia, N., Kingwesi, B, y Tudor A. pp.139-158. *Democratic and Electronic Changes in Local Public Action in Europe: REvolution or E-volution?* Paris:Lextenso.

PAZOS-VIDAL, S. (2022). «Emptied Spain» and the limits of domestic and EU territorial mobilisation. *Revista Galega De Economía*, 31(2), 1-28. <https://doi.org/10.15304/rge.31.2.8365>

PAZOS-VIDAL, S. (2021a). El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales. *Anuario de Derecho Municipal* 2020, 14, 49-87.

PAZOS-VIDAL, S. (2021b) El Plan «España Puede» y la gobernanza territorial. *Administración & Cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública* 16(1), 101-120.

PAZOS-VIDAL, S. (2020a). ‘El coronavirus como test de resistencia de la integración europea: límites del diálogo constitucional’, *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, pp:154-183.

PAZOS-VIDAL, S. (2020b). ‘Del Pacto de Amsterdam a Leipzig 2.0: continuidades y nuevos comienzos de la agenda urbana europea’. En Alonso Ibáñez, M.R., de Gregorio Hurtado, S., González Medina M. (eds), *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades: transformaciones, desafíos e instrumentos.*, pp.171-200. Madrid: Reus.

PAZOS-VIDAL, S. (2019) *Subsidiarity and EU Multilevel Governance. Actors, Networks and Agendas*, Abingdon: Routledge.

PILATI, M y HUNTER, A 2020, Research for REGI Committee - EU Lagging Regions: state of play and future challenges, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

POLLITT, C. y BOUCKAERT, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*, 3a ed, Oxford: Oxford University Press.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2022). Informe Especial10/2022: Leader y el desarrollo local participativo facilitan la implicación local, pero aún no se han demostrado suficientemente sus beneficios adicionales.

VAQUERO GARCÍA, A. (2022). Gobernanza Municipal en un Mapa Atomizado: Las Fusiones en el Horizonte. En Campos Acuña, C. y García Llera R. (Cod.) Cadaval Sampedro M. (Coord.) *IV Informe Red Localis Gobernanza multinivel: la normativa reguladora de la administración local desde una perspectiva autonómica*, pp. 287-322.Red Localis.

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>

WOLLMANN, H. (2006). The Fall and Rise of the Local Community: A Comparative and Historical Perspective. *Urban Studies*, 43(8), 1419-1438.
<https://doi.org/10.1080/00420980600776491>

- (1) Existe una gran cantidad de literatura académica pero también literatura gris y noticias de interés general sobre la cuestión de las fusiones municipales al calor de la LRSAL, y más recientemente por la posible creación, anunciada por el gobierno del estatuto del pequeño municipio, que precisamente es el objeto de un número monográfico especial de la *Revista de estudios locales*. Cunal Año 2022, Número Extraordinario 255. Dedicado a: El estatuto del pequeño municipio. Un reto para los habilitados nacionales.
- (2) Comunicación de la Comisión de 23 de Octubre de 2018 Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE, COM(2018) 703 final.
- (3) Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo

de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

- (4) Concretamente y como indica el artículo 108.1 del Reglamento de Disposiciones Comunes la base jurídica de la clasificación NUTS es el Reglamento (UE) 2016/2066 de la Comisión, de 21 de noviembre de 2016, que modifica los anexos del Reglamento (CE) n.º 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS).
- (5) Artículo 18.4.q del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento y del Consejo de 12 de febrero de 2021.
- (6) European Commission (2019) Thematic policy paper — Policy Objective 5. Europe closer to citizens and tools for integrated territorial development. Sustainable and integrated development of urban, rural, and coastal areas and local initiatives, 29 Junio 2019.
- (7) Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.
- (8) Reglamento Delegado (UE) nº 522/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, entre otros.
- (9) Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- (10) Comunicación de la Comisión Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional (2021/C 153/01)

- (11) «Ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común».
- (12) A mayores de las regiones cubiertas por el artículo 107.3. a) del TFUE que admite como compatible con el Mercado Interior las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de su situación estructural, económica y social.
- (13) Art. 2 del Protocolo nº 6 del Acta de Adhesión de 1994.
- (14) COMISIÓN EUROPEA, «Ayuda estatal SA.100859 (2021/N) — España. Mapa de ayudas regionales para España (1 de enero de 2022 — 31 de diciembre de 2027) Bruselas, 17.3.2022 C(2022) 1524 final», Bruselas, 2022.
- (15) Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003. *Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, en el que participa Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*. (Asunto C-280/00)
- (16) Notablemente el artículo 12 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, L 94/65.
A todo ello se suma una serie de Comunicaciones de la Comisión, en particular: *Communication from the Commission, of 11 January 2012, on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest*. 2012/C 8/02.
- (17) Sentencia de Tribunal de 24 de Junio de 2009, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Federal de Alemania Asunto, Asunto C-480/06.

- (18) Petición de decisión prejudicial planteada por el Oberlandesgericht Celle (Alemania) el 6 de febrero de 2015 — Remondis GmbH & Co. KG Region Nord/Region Hannover.Asunto C-51/15.
- (19) Conclusiones del Abogado General Sr. Paolo Mengozzi presentadas el 30 de junio de 2016 Asunto C-51/15 *Remondis GmbH & Co. KG Region Nord* contra Region Hannover.Asunto C-51/15.
- (20) Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 21 de diciembre de 2016. *Remondis GmbH & Co. KG Region Nord* contra Region Hannover.Asunto C-51/15.
- (21) Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de junio de 2020, *Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (ISE) mbH v Stadt Cologne*, Asunto C-796/18.
- (22) Reglamento (UE) 2017/2391 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1059/2003 en lo que respecta a las tipologías territoriales (Tercet).
- (23) Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Refuerzo del apoyo de la política de cohesión a las regiones con desventajas geográficas y demográficas (artículo 174 del TFUE), COR 2022/02959 *OJ C 79*, 2.3.2023, p. 36-43.

Bloque II Régimen jurídico de los pequeños municipios y actuaciones desde la óptica presupuestaria

Capítulo IV

Actuaciones desde la óptica presupuestaria y tributaria para combatir la despoblación en municipios pequeños (1)

Alberto Vaquero García

GEN-Universidade de Vigo

Codirector de la Red Localis

Miguel Santirso Fernández

Tesorero Administración Local

Red Localis

Alberto Vaquero García: Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, especialidad en Economía Pública por la Universidad de Vigo, Graduado Social Diplomado por la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Economía de la Educación y del Trabajo por la Universidad Carlos III de Madrid, Postgrado en Técnicas Estadísticas por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Profesor Titular de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de Ourense, en la Administración ha desempeñado el cargo de Asesor Especializado en el área de Economía del Gabinete de Estudios del Consejo Económico y Social de España y como Asesor del Gabinete de la ministra de Educación y Ciencia.

Miguel Santirso Fernández: Licenciado en Derecho y en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Curso Superior de Haciendas Locales en la Escuela Gallega de Administración Pública.

Funcionario con habilitación de carácter nacional, de la subescala de Secretaría-Intervención y de Intervención-Tesorería. Ha desempeñado varios puestos de trabajo en diversas entidades locales de Castilla-La Mancha, Castilla y León y Galicia. Actualmente es Tesorero de la Diputación Provincial de Pontevedra.

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad convivimos con dos realidades diferentes en torno a los procesos migratorios en España. Por un lado, se ha producido un incremento del número de habitantes en torno a las áreas urbanas y periurbanas; por el otro, los municipios menos poblados han visto como esta situación se acentúa con el paso del tiempo, especialmente cuando está situado en el ámbito rural.

Esta delicada situación demográfica trae consigo no solo una merma de la población en ciertas ciudades, villas y pueblos, sino que también arrastra una pérdida económica municipal por la reducción continuada de recursos, tanto propios como derivados de las transferencias, que se acrecienta a medida que se pierde población. Esta merma de capacidad económica se traduce en menores dotaciones de servicios públicos locales y/o de su calidad, lo que puede derivarse en un éxodo poblacional hacia ciudades donde los servicios se presten en mejores condiciones. Se trata, por lo tanto, de un círculo vicioso del que resulta complicado salir.

El objetivo de este capítulo es analizar no solo la regresión demográfica que llevamos experimentando durante varias décadas en los municipios de menor población, sino también sus causas y, sobre todo, que actuaciones se deben de llevar a cabo para intentar revertir este proceso, que se suele concentrar en zonas rurales, que a la postre son también menos desarrolladas.

La estructura de este capítulo es la siguiente. Tras esta introducción, el segundo apartado se centra en describir la realidad demográfica en España durante la dos últimas décadas. A continuación, se aborda la despoblación desde la perspectiva local. El cuarto apartado se centra en señalar las causas del despoblamiento desde la óptica local. El quinto apartado recoge algunas de las actuaciones que resulta recomendable aplicar para corregir la despoblación en los municipios de menor tamaño poblacional. El sexto apartado plantea una serie de recomendaciones. Finalmente, se exponen las conclusiones.

2. LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA EN ESPAÑA EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS

Nuestro país ha experimentado un significativo crecimiento demográfico desde el comienzo del siglo actual. Entre 2001 y 2019, el número de habitantes pasó de los 41 a 47 millones, un aumento cercano al 15 %. Sin embargo, España se encuentra en una encrucijada demográfica consecuencia de tres vectores: elevado envejecimiento

poblacional, fuerte concentración de la población alrededor de las grandes ciudades y escasa presencia poblacional en buena parte de los municipios, especialmente aquellos situados en el medio rural.

Mientras en el período 2007-2019, la Comunidad Autónoma de Cataluña y Madrid incrementan en conjunto su población en más de 1 millón de habitantes, Extremadura, Galicia, Castilla y León y Asturias sufrieron de un proceso de despoblación, a las que se han sumado entre 2010 y 2019 las Comunidades Autónomas (CCAA) de Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y La Rioja. La Tabla 1 recoge la evolución de la población en las CC. AA que registran una mayor despoblación. Además, estos cambios poblacionales se producen en un período donde retrocede el PIB per cápita de España respecto a la media de la Unión Europea (UE) que pasó del 95,5% (2008) al 85,4% (2019).

Tabla 1. Evolución de la población en las CC. AA que registran una mayor despoblación

	2007	2019	Variación absoluta 2019-2007	Variación% 2019-2007
Asturias	1.074.862	1.004.686	-70.176	-6,5%
Castilla y León	2.528.417	2.372.640	- 155.777	-6,2%
Extremadura	1.089.990	1.054.776	- 35.214	-3,2%
Galicia	2.772.533	2.690.464	- 82.069	-3,0%
Total CC. AA relacionadas	7.465.802	7.122.566	-343.236	-4,6%
Total España	45.200.737	47.026.208	1.825.471	4,0%

Fuente: Padrón de Habitantes, INE (2023).

En 2021 el 90% de la población en España residía en el 12% del territorio y el 72% de los habitantes lo hacía en el 1% del espacio (INE, 2021). Además, entre 2009 y 2019, más de tres cuartas parte de los municipios españoles registran una significativa reducción de su población. Según la FEMP (2020), 1 de cada 2 municipios se encontraban en riesgo de extinción, debido a la conjunción de una triada de elementos: crisis demográfica a nivel general, grave situación poblacional en ciertas provincias y los efectos del éxodo del campo.

La pérdida de población también afecta a la capacidad económica de los ayuntamientos y a su capacidad para prestar servicios básicos locales. Los municipios con un tamaño poblacional menor de 20.000 habitantes perdieron 469.210 residentes (Tabla 2). Este descenso afectó especialmente a las provincias del interior peninsular y a los municipios puramente rurales y en mucho menor medida a los periurbanos, al

estar próximos a las ciudades centrales. (2) En concreto, aquellos municipios con menos de 5.000 habitantes recogen una pérdida de casi 368.000 residentes, lo que supone un descenso del 6,1% en términos porcentuales. Este resultado contrasta con el obtenido para el resto de los tramos, que o bien recogen un ligero descenso o un incremento durante el período analizado.

Tabla 2. Evolución de la población por tramos poblacionales (2007 y 2019) Tramo de población

	Menos de 5.000	De 5.000 a 20.000	De 20.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	De 100.001 a 500.000	Más de 500.000	Total
2007	6.067.204	8.755.241	7.005.876	5.444.955	10.487.449	7.440.012	45.200.737
2019	5.699.628	8.653.607	7.765.329	6.075.765	11.196.460	7.635.419	47.026.208
Variación absoluta 2019-2017	-367.576	-101.634	759.453	630.810	709.011	195.407	1.825.471
Variación % 2019-2017	-6,1%	-1,2%	10,8%	11,6%	6,8%	2,6%	4,0%

Fuente: elaboración propia a partir del Padrón de Habitantes. Instituto Nacional de Estadística (INE)

Este problema es incluso mayor en los pequeños municipios que durante el período 2007-2019 han experimentado una continua pérdida de población, que también afecta al PIB por habitante y, en consecuencia, a la capacidad financiera y de inversión de las entidades locales. A partir de la Tabla 3 se puede comprobar cómo mientras la población y los ingresos tributarios del Estado aumentan globalmente, en varias de las provincias del interior más significativamente afectadas por la despoblación, se pierde población e ingresos tributarios. Esta situación se produce especialmente en las provincias de Cuenca (-44,4%), Ávila (-28,5%) y Zamora (-22,7%), contrastando con el incremento del 6% de recaudación a nivel nacional.

Tabla 3. Evolución de la población e ingresos tributarios estatales en 2007 y 2019 en algunas provincias

Población					Ingresos tributarios (miles de euros)			
	2007	2019	Variación absoluta 2019-2007	Variación % 2019-2007	2007	2019	Variación absoluta 2019-2007	Variación % 2019-2007
Asturias	1.074.862	1.018.899	-55.963	-5,2%	2.804.075	2.459.344	- 344.731	-12,3%
Ávila	168.638	157.640	-10.998	-6,5%	192.195	137.487	- 54.708	-28,5%
Cuenca	211.375	199.833	-11.542	-5,5%	302.983	168.472	-134.511	-44,4%

Población					Ingresos tributarios (miles de euros)			
	2007	2019	Variación absoluta 2019- 2007	Variación % 2019- 2007	2007	2019	Variación absoluta 2019-2007	Variación % 2019- 2007
Jaén	664.742	629.036	-35.706	-5,4%	582.886	548.571	- 34.315	-5,9%
Lugo	355.176	329.587	-25.589	-7,2%	465.264	454.543	- 10.721	-2,3%
Teruel	144.046	133.298	-10.748	-7,5%	233.991	215.651	- 18.340	-7,8%
Zamora	197.237	172.539	-24.698	-12,5%	208.655	161.290	-47.365	-22,7%
Total, España	45.200.737	47.026.208	1.825.471	4,0%	200.676.030	212.807.546	12.131.516	6,0%

Fuente: Padrón de Habitantes, INE y Haciendas Locales en cifras, Ministerio de Hacienda y Función Pública.

*«La pérdida de población supone una
menor capacidad de los ayuntamientos
para la prestación de servicios locales»*

3. EL DESAFÍO DE LA DESPOBLACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

El reducido tamaño de la planta municipal en España y sus implicaciones sobre la actividad de las Entidades Locales (EELL) ha sido estudiado de manera profusa, entre otros, por Calonge (2001), Sosa (2008), Díaz (2012), Lago y Martínez-Vázquez (2013), Defensor del Pueblo (2019), Losa y Vaquero (2020), Vaquero y Losa (2020) y Vaquero (2021). El 60% de los ayuntamientos españoles tenían en 2019 menos de 1.000 habitantes, lo que suponía el 3,1% de la población. El 32,3% tenía entre 101 y 500 habitantes; de ellos el 16,7% tenía 100 habitantes o menos. Hay más de 4.000 municipios que se encuentran en riesgo muy alto, alto o moderado de extinción; en 14 provincias, más del 80% de sus municipios tienen menos de 1.000 habitantes (FEMP, 2017).

El declive demográfico ha sido especialmente importante en aquellos municipios que están alejados de las grandes urbes. Esta situación tiene una inmediata traslación en una menor capacidad para la prestación de servicios públicos a nivel local. Además, si se reduce la población, también lo hace la capacidad económica-financiera de las EELL, tanto para los recursos procedentes de los ingresos tributarios propios, como aquellos procedentes de las transferencias, en especial la participación en los tributos

del Estado y de las CCAA. Durante el período 2007-2019 la caída de los ingresos propios procedentes de impuestos y las tasas es más acusada en las poblaciones de menor población (Tabla 4). En concreto, aquellas de 5.000 habitantes o menos recogen una pérdida de casi 376 millones y las que sitúan entre 5.001 a 20.000 de 915 millones. Entre ambos grupos de municipios la pérdida sería de más de 1.290 millones de euros. Por el contrario, para el grupo de 20.001 a 50.000 la pérdida se sitúa en los 52 millones de euros, arrojando un superávit de 878 millones para los municipios de más de 50.000 habitantes.

Tabla 4. Evolución de los impuestos municipales y tasas entre 2007 y 2019 por tramo poblacional				
	Impuestos municipales y tasas (miles de euros)			
Tramos de población (habitantes)	2007	2019	Variación absoluta 2019-2007	Variación % 2019-2007
• Más de 50.000	17.288.795	18.166.994	878.199	5,1%
• De 20.001 a 50.000	5.163.467	5.111.273	- 52.194	-1,0%
• De 5.001 a 20.000	6.403.559	5.488.983	- 914.576	-14,3%
•Igual o inferior a 5.000	4.047.288	3.671.419	- 375.869	-9,3%
Total municipios	32.903.109	32.438.669	-464.440	-1,4%
Fuente: Haciendas Locales en cifras. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023).				

La Tabla 5 recoge los ingresos por el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y el total de ingresos urbanísticos entre 2007 y 2019. Como se puede comprobar la pérdida de recaudación por el ICIO entre estos dos años se sitúa en 1.285 millones de euros, de los que casi 268 millones (el 20,7%) corresponden a los municipios de hasta 5.000 habitantes. De la pérdida de ingresos urbanísticos totales, cifrada en 3.127 millones de euros, 399 se produjeron en los municipios de hasta 5.000 habitantes (12,7% del total). En términos agregados, la perdida fue de 4.412 millones (70,5%), de los que casi 667 fueron para los municipios con menor población (11,7% del total). Considerando el agregado de los municipios de hasta 20.000 habitantes, la pérdida global sería de más de1.688 millones de euros (el 38,3% de la disminución global).

Tabla 5. Evolución del ICIO y los ingresos urbanísticos en 2007 y 2019 por tramos de población			
	ICIO (miles de euros)	Ingresos urbanísticos (miles de euros)	Total

	ICIO (miles de euros)		Ingresos urbanísticos (miles de euros)		Variación absoluta		Variación absoluta	
Tramos de población (habitantes)	2007	2019	Variación absoluta 2019-2007	2007	2019	Variación absoluta 2019-2007	Variación absoluta 2019-2007	Variación % 2019-2007
Tramos de población (habitantes)	2007	2019	Variación absoluta 2019-2007	2007	2019	Variación absoluta 2019-2007	Variación absoluta 2019-2007	Variación % 2019-2007
• Más de 500.000	279.384	216.840	-62.544	873.083	117.803	- 755.280	- 817.824	-71,0%
• De 100.001 a 500.000	451.877	230.468	-221.409	779.122	149.455	- 629.667	- 851.076	-69,1%
• De 50.001 a 100.000	277.854	144.468	- 133.386	417.570	127.007	- 290.563	- 423.949	-61,0%
• De 20.001 a 50.000	383.636	173.459	- 210.177	581.207	159.938	- 421.269	-631.446	-65,4%
• De 5.001 a 20.000	569.678	179.760	- 389.918	760.357	128.902	- 631.455	1.021.373	-76,8%
• Igual o inferior a 5.000	431.972	164.284	-267.688	491.045	91.867	- 399.178	- 666.866	-72,2%
Total municipios	2.394.401	1.109.279	-1.285.122	3.902.384	774.972	-3.127.412	4.412.534	-70,1%

Fuente: Haciendas Locales en cifras. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023).

Si bien los recursos propios sufrieron un déficit de gran magnitud, más grave y seguramente con mayor impacto, fue la disminución de inversiones destinadas a nuevos equipamientos o reforma y mantenimiento de los ya existentes (Tabla 6). Entre 2007 y 2019 la pérdida global se situó en los 1.857 millones de euros, correspondiendo el 32,7% a los municipios de hasta 5.000 habitantes y el 29,3% a aquellos entre 5.001 a 20.000 habitantes.

Los municipios de menor población sufrieron, en definitiva, una pérdida de ingresos de las que no se recuperaron que afectó a los servicios públicos que prestan y afectó considerablemente a su capacidad inversora de las poblaciones de menor tamaño (Tabla 7). Así, entre 2007 y 2019 aquellos de hasta 5.000 habitantes recogen una reducción de 1.207 millones y los de 5.001 a 20.000 de 1.163 millones; en su conjunto representan el 46,1% del total de la pérdida en todos los municipios.

Tabla 6. Evolución de las transferencias de capital de otras AAPP (2007, 2012 y 2019)

	Total transferencias de capital (miles de euros)			Diferencia (miles de euros)	
Tramos de población (habitantes)	2007	2012	2019	Variación absoluta 2019-2007	Variación % 2019-2007
• Más de 50.000	908.929	391.243	371.930	-536.999	-59,1%
• De 20.001 a 50.000	510.975	229.488	342.932	-168.044	-32,9%
• De 5.001 a 20.000	1.028.242	348.181	483.555	-544.686	-53,0%
• Igual o inferior a 5.000	1.530.720	682.675	923.124	-607.596	-39,7%
Total municipios	3.978.866	1.651.586	2.121.541	-1.857.325	-46,7%

Fuente: Haciendas Locales en cifras. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023).

Tabla 7. Evolución de las inversiones reales (2007, 2012 y 2019)

	Total inversiones reales (miles de euros)			Diferencia (miles de euros)	
Tramos de población (habitantes)	2007	2012	2019	Variación absoluta 2019-2007	Variación% 2019-2007
• Más de 50.000	4.739.130	1.998.455	2.442.140	-2.296.989	-48,5%
• De 20.001 a 50.000	1.705.051	666.072	1.002.543	-702.508	-41,2%
• De 5.001 a 20.000	2.681.459	843.862	1.318.129	-1.363.330	-50,8%
• Igual o inferior a 5.000	2.808.969	1.182.987	1.601.476	-1.207.492	-43,0%
Total municipios menores de 50.000	7.195.479	2.692.921	3.922.148	-3.273.331	-45,5%
Total municipios	11.934.608	4.691.376	6.364.289	-5.570.320	-46,7%

Fuente: Haciendas Locales en cifras. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023).

«Tanto los recursos propios como aquellos procedentes de transferencias se ven claramente mermados a medida que

se reduce la población, lo que se traduce en una imposibilidad manifiesta para la prestación de servicios públicos de calidad, incluso aquellos que deben prestar todos los ayuntamientos»

4. CAUSAS DEL DESPOBLAMIENTO DESDE LA ÓPTICA LOCAL

Entre los factores que influyen en la despoblación y trasvase entre áreas geográficas se suele citar la carencia de oportunidades laborales. Además, el alejamiento geográfico y ausencia de medios de transporte efectivos fomenta el desplazamiento de unidades económicas y personas de las áreas geográficamente alejadas y dispersas a aquellas con mayor concentración industrial y de servicios y mayor dinamismo económico. Adicionalmente, la primacía de los valores urbanos asociados a la modernidad, la diferente variedad y mayor oferta de bienes y servicios culturales y de ocio en perjuicio de las áreas menos pobladas, son otras de las causas habitualmente señaladas.

Para comprender el actual escenario demográfico es preciso realizar un ejercicio de regresión. En las poblaciones con poca población el menor coste de bienes y servicios, junto con la mejora de los servicios públicos e infraestructuras municipales tras la LRBRL atrajo a la población jubilada de origen rural. (3) En efecto, tras un proceso de mejora general de los servicios públicos en todas las localidades, especialmente en las poblaciones pequeñas durante los primeros años del siglo XXI, la crisis económica de 2008 afectó a la financiación y prestación de los servicios locales con los estándares de calidad exigibles, acordes con la demanda de sociedades modernas. Esto trajo consigo importantes problemas para garantizar servicios básicos, que como se comprobarán se han acrecentado por las mayores exigencias para la prestación.

El artículo 25 de la LRBRL señala tres tipos de competencias básicas que deben prestar los ayuntamientos. Estos son, el urbanismo (planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, protección y gestión del patrimonio histórico, promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera y conservación y rehabilitación de la edificación); abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales y medio ambiente urbano (parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas).

En cuanto a la primera son esenciales las normas urbanísticas para poder emprender el desarrollo de viviendas nuevas o la adaptación de las existentes, de suelo industrial y dotaciones que permita desarrollar los servicios públicos con la demanda de calidad

exigible para los vecinos e inversores con facilidad y seguridad. En Galicia, aunque se ha realizado un esfuerzo loable, la adaptación de los planes urbanísticos de los ayuntamientos gallegos a la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia avanza lentamente. En 2023 sólo 124 de los 313 municipios (39,6%) cuentan con un Plan General de Ordenación Municipal (PGOM) actualizado, y 30 municipios carecen totalmente de normas de planeamiento; de ellos la práctica totalidad (29) son menores de 6.000 habitantes. También en esta franja poblacional se encuentran los 11 que solamente tiene un proyecto de delimitación del suelo urbano. [\(4\)](#) La tramitación de los planes de ordenación es compleja. Debido al número de informes a realizar y por las diversas administraciones públicas intervinientes, se estima en 10 años la culminación de un plan de ordenación. Asimismo, cuando se trata de obras de cierta complejidad, aunque la Ley 2/2016, en su artículo 143 establece un plazo máximo de tres meses, algo que no siempre se produce.

Con relación al abastecimiento de agua tampoco hay soluciones homogéneas: consorcios, gestión directa, concesiones, contratos de servicios, etc. Cuando se ha producido cambios para mejorar la eficiencia, habitualmente se ha optado por un aumento de la escala geográfica de prestación del servicio. Además, se constata como el ciclo del agua en España está excesivamente atomizado. [\(5\)](#) Esta situación incluso presenta más complejidad para los municipios menos poblados.

El ciclo integral del agua está sujeto a las disposiciones de la Ley 1/2022, de 12 de julio, de mejora de la gestión del ciclo integral del agua que impone a la obligación, entre otras de recuperar los costes del servicio. Al igual que sucede en la recogida y tratamiento de residuos sólidos, la prestación del ciclo integral del agua exige continuas inversiones y mejoras que optimicen tanto los costes como su eficiencia, así como la actualización de sus fuentes financieras constituidas fundamentalmente por las tasas o las prestaciones públicas no tributarias y las transferencias de otras administraciones.

En lo referente a la recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos, en las entidades locales en general y específicamente las de menor tamaño, tampoco se ha seguido un modelo homogéneo de gestión, sino que el catálogo de soluciones resulta variado. Además, la recogida y tratamiento de residuos plantea importantes retos a corto plazo a partir de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular y la Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia, al establecerse nuevas obligaciones de recogida separada en función del tipo de residuos. [\(6\)](#)

El objetivo para 2035 es alcanzar el 50% de los residuos municipales recogidos separadamente. Paralelamente, se recomienda que las EELL establezcan en el plazo de tres años (hasta 2025), una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributario específica, diferenciada y no deficitaria. Con esta medida se

pretende implantar sistemas de pago por generación, que refleje el coste efectivo de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de estos residuos. Parece evidente, que será verdaderamente difícil el cumplimiento por las entidades locales de pequeño tamaño de estas medidas en los plazos señalados sin la ayuda de otras administraciones públicas.

Otros servicios obligatorios que se imponen a los municipios menores de 5.000 habitantes son el acceso al núcleo de población que resulta un tanto impreciso, en todo caso las disponibilidades de servicios de transportes públicos eficientes y modernos entre poblaciones en las comunidades que sufren despoblación dista de ser una realidad.

La pavimentación, limpieza y alumbrado público de calles, aunque resulta algo notorio en casi todos los ayuntamientos por pequeños que sean desde la LRBRL, debido al impulso de las Diputaciones a través de los planes de Cooperación Provincial, su optimización y mantenimiento no goza de ningún ingreso específicos quedando en la mayor parte de los casos a merced de subvenciones y transferencias de otras administraciones.

«La dificultad de prestar determinados servicios públicos o su menor intensidad en aquellos municipios con poca población puede ser una de las causas de su despoblamiento; además, este efecto se retroalimenta, acentuado la pérdida demográfica»

Aunque el servicio de policía local no es obligatorio, algunos ayuntamientos con poca población han optado por contar con este servicio.(7). Además, en aquellos con menos de 5.000 residentes, además del acuerdo de la corporación local, es necesario la autorización de la Comunidad Autónoma.(8) La reforma actual de las leyes que regulan la policía local está tratando de articular fórmulas de colaboración intermunicipal a través de convenios.(9)

En definitiva, los servicios locales en los pequeños municipios que sufrieron un impulso con la LRBRL, se resintieron con la crisis económica del período 2008-2019 y se enfrentan actualmente a desafíos en la prestación de servicios básicos que presentan complejidad en la configuración y niveles de exigencia en el desarrollo difíciles de realizar sin el apoyo de otras administraciones y que precisan para su optimización, ahorro de costes y desenvolvimiento con los niveles de calidad

exigibles, de espacios geográficos más amplios que el propio término municipal, además de recursos financieros adicionales a los actualmente existentes.

5. ACTUACIONES PARA CORREGIR EL DESPOBLAMIENTO

Una vez señaladas las causas del despoblamiento a nivel municipal, en este apartado se realiza una aproximación a algunas de las actuaciones para corregir esta situación, primero desde una óptica estatal, autonómica y finalmente local. Desde la estatal y autonómica se han venido desarrollando algunas iniciativas para mejorar la situación demográfica de los municipios con reducida población. Tras la IV Conferencia de presidentes Autonómicos del 17 de enero de 2017, el Gobierno de España estableció la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, que señala expresamente la necesidad de contar en su elaboración con la colaboración y cooperación de las CCAA y EELL. En marzo de 2019, el Consejo de ministros aprobó un acuerdo sobre las directrices generales de esta Estrategia estableciendo una serie de objetivos transversales (Tabla 8). Esta necesidad de contar con las administraciones subcentrales también se manifiesta por parte del Parlamento europeo que, en 2019, aprobó un informe que establece su posición sobre el nuevo reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión [\(10\)](#), con el objetivo que las regiones más afectadas por los desafíos demográficos reciban más fondos para afrontarlos.

Tabla 8:Objetivos transversales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico

• Alcanzar una completa conectividad territorial por medio de una amplia cobertura de internet de alta capacidad y telefonía móvil. • Garantizar una adecuada prestación de servicios a toda la población. • Incorporar, de forma efectiva y real, la perspectiva demográfica en el diseño de las políticas públicas. • Avanzar en la simplificación normativa y administrativa de los pequeños municipios. • Eliminar los estereotipos del rural. • Mejorar la colaboración público-privada para incorporar la variable demográfica como elemento de responsabilidad social en la actividad privada. • Cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) y de la Agenda 2030 en materia demográfica.

Fuente: Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico (2017) y Vaquero (2021)

En 2021, la Comisión delegada para el Reto Demográfico aprobó el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resilencia (PRTR), estableciendo 130 medidas para combatir la despoblación y garantizar la cohesión social y territorial del país (Tabla 9).

Tabla 9. Medidas para combatir la despoblación y garantizar la cohesión social y territorial

Medida	Contenido básico
--------	------------------

Medida	Contenido básico
Impulso de la transición ecológica	Promover a las comunidades más sostenibles, innovadoras y resilientes a través de la transición energética, fomento de la bioeconomía y conservación de la biodiversidad
Transición digital y plena conectividad territorial	Desarrollar la banda ancha ultrarrápida y el despliegue del 5G
Desarrollo e innovación en el territorio	Identificar del talento local para generar nuevas actividades económicas
Impulso del turismo sostenible	Potenciar el turismo como motor económico, social y de desarrollo sostenible del territorio
Igualdad de derechos y oportunidades	Impulsar iniciativas emprendedoras en el ámbito rural
Fomento del emprendimiento	Conseguir que las zonas rurales y pequeños municipios se conviertan en espacios de oportunidad y emprendimiento
Refuerzo de los servicios públicos e impulso de la descentralización	Actuar sobre el territorio en materia de prestación de servicios públicos y deslocalización de recursos y centros de la administración pública.
Mejora del bienestar social y potenciar la economía de los cuidados	Activar las políticas sociales en áreas demográficamente desfavorecidas, prestando especial atención al envejecimiento de la población rural
Promoción de la cultura	Fomentar la actividad cultural en zonas rurales y la protección de su patrimonio histórico-artístico para el desarrollo y activación de nuevas actividades emprendedoras.
Reformas normativas e institucionales para abordar el reto demográfico	Actuaciones y reformas normativas para aplicar la perspectiva demográfica a la toma de decisiones en todos los niveles de la administración.

Fuente: Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico (2021)

Por parte de las CCAA se han venido desarrollando iniciativas para poder mejorar la situación demográfica (Vaquero, 2021), entre otros, el Observatorio Gallego de Dinamización Demográfica [\(11\)](#) (2016) o el Observatorio Aragonés de Dinamización Demográfica y Poblacional (2018). También se han venido aprobando una serie de Planes y Programas para combatir la despoblación: Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020 (2010); la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación en Aragón (2017); el Plan Demográfico del Principado de Asturias 2017-2027 (2017); el Informe Galicia de Perspectivas demográficas (2018) o la Estrategia frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031 (2020).

Además, la FEMP elaboró el Documento de Acción para luchar contra la despoblación en España, basado en el Informe *Población y despoblación en España*

2016, con una serie de acciones y medidas prácticas [\(12\)](#) (Tabla 10). También, desde la FEMP se recomienda revisar el modelo de financiación de las EELL, de forma que se mejore el criterio de reparto de fondos, que evite penalizar económicamente a las zonas que sufren despoblación.

Tabla 10. Acciones y medidas prácticas del grupo de la FEMP sobre el Reto Demográfico

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Diseñar y aplicar una estrategia a nivel nacional contra la despoblación;• Elaboración de un mapa de prioridad demográfica y, establecimiento de una nueva definición de la categoría europea de zonas de escasa y muy escasa población.• Reforzar del papel de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares como entidades supramunicipales con una importante responsabilidad en el campo demográfico.• Mejorar la aplicación de la Ley de Desarrollo Sostenible.• Promover el proceso de simplificación administrativa y burocrática.• Incluir en los presupuestos los recursos necesarios para contar con una estrategia demográfica. |
|--|

Fuente: FEMP (2017) y Vaquero (2021)

Las medidas para combatir la despoblación se pueden llevar a cabo desde una doble óptica. Primero, a través del fomento de la actividad económica; segundo, incrementando el bienestar y la calidad de vida de sus residentes. Con la primera categoría se busca mejorar la economía local, puesto que las menores oportunidades, conlleva una pérdida de población (Arias, Docampo, Cadaval y Armesto, 2020). No obstante, estas iniciativas no tienen un recorrido excesivamente largo, ya que las EELL carecen de grandes competencias en este ámbito. Además, presupuestariamente el área de actuaciones de carácter económico no suele tener una dotación elevada (Vaquero, 2023).

«*Tanto desde la óptica estatal como autonómica se han venido aprobando diversas estrategias para combatir la despoblación del mundo rural, en especial a través del fomento de la actividad económica e incremento del bienestar y calidad de vida de las personas residentes*»

A pesar de estas limitaciones, algunos ayuntamientos han ampliado el catálogo de servicios públicos locales. La mayor parte de las actuaciones son para fomentar la

natalidad, adquisición de vivienda, conciliación familiar o una oferta de empleo. Todas estas medidas precisan de un diseño correcto (Vaquero, 2021).

Otras potenciales vías de captación de habitantes podrían ser la aplicación de ventajas fiscales (reducciones, exenciones, deducciones y bonificaciones) para familias con hijos residentes en el medio rural y/o para espacios de prioridad demográfica. Sin embargo, dada la escasa incidencia de la imposición local sobre el tejido productivo no es una vía muy utilizada. La FEMP es consciente de esta realidad, por lo que es también partidaria de subvenciones estatales a la contratación y bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social para aquellas empresas que desarrollen su actividad y tengan su residencia en las denominadas zonas de prioridad demográfica. Sin embargo, la aplicación de medidas fiscales para captar población no siempre tiene éxito (Castillo, López-Laborda, Rodrigo y Sanz, 2018), al tener un menor recorrido que la vertiente del gasto.

Con todo, algunos ayuntamientos han aprobado planes más ambiciosos (Marquina, 2019). Este sería el caso del Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid), el Ayuntamiento de San Esteban del Valle (Ávila) o los Ayuntamientos de Valdeavellano y el Hueco (Soria). La Tabla 11 recoge su contenido básico.

Tabla 11. Algunos planes municipales para combatir la despoblación

Ayuntamiento	Principales líneas de actuación
Medina de Campo (Valladolid)	Mejorar la actividad económica y la movilidad Facilitar el acceso a la vivienda Incrementar el número y calidad de los equipamientos y servicios básicos del entorno
San Esteban del Valle (Ávila)	Crear un modelo de desarrollo económico sostenible que fomente el emprendimiento, el liderazgo y el talento de la población de forma endógena. Aumentar el bienestar y la calidad de vida de la población a través de la mejora del acceso a los servicios básicos
Valdeavellano y el Hueco (Soria)	Generar nuevas soluciones tecnológicas sostenibles en el espacio rural Elaborar, testar y replicar nuevos modelos de negocio en economía social

Fuente: Vaquero (2021)

No se puede obviar el papel de diputaciones provinciales en las políticas contra la despoblación, puesto que tienen mayor capacidad para llevarlas a cabo que los municipios con poca población (Marquina, 2019). Entre otras, las Diputaciones de Cáceres, Castellón, Cuenca, Ourense, Segovia y Zaragoza han aprobado sus propios planes y actuaciones (Tabla 12). Finalmente, la Tabla 13 realiza un resumen de la

finalidad y medidas para combatir la despoblación en los municipios con menor población a tenor de lo expuesto en este apartado.

Tabla 12. Algunos planes provinciales para combatir la despoblación

Diputación	Líneas de actuación
Cáceres	Aumentar la visibilidad y la participación del colectivo femenino en el entorno rural Fomentar la relación y la cooperación nacional e internacional de las iniciativas locales, sociales y empresariales Promover la agricultura ecológica y sostenible Potenciar la iniciativa empresarial
Castellón	Fomentar la natalidad y ayudar a la conciliación familiar Mejorar el transporte Potenciar la rehabilitación de viviendas Habilitar tiendas multiservicios en el rural
Cuenca	Potenciar el teletrabajo Aumentar la calidad de los servicios de sanidad, educación y servicios sociales Mejorar el transporte y comunicaciones
Ourense	Fomentar el emprendimiento juvenil Promover la formación orientada a la consecución de un puesto de trabajo Actuaciones que permiten la fijación de la gente joven
Segovia	Apostar por programa de servicios claves para mantener población y facilitar la integración y la adaptación de nuevas propuestas al territorio Fomentar la generación de empleo de calidad y permita fijar población y mejorar la situación de jóvenes y mujeres en el territorio
Zaragoza	Apostar por iniciativas que fomenten la creación de empleo por medio de actividades de formación y difusión para el emprendimiento Subvencionar a los emprendedores, sobre todo PYMES y autónomos

Fuente: Vaquero (2021)

Tabla 13. Finalidad y medidas para combatir la despoblación

Finalidad	Medida
Mejorar las expectativas laborales	Inversión en tecnología digital
Mejora de los servicios locales	Reestructurar la planta municipal
Reducir la presión fiscal	Optimización de gastos y costes
Evitar la «fuga de población» entre municipios	Intervención coordinada CCAA y Diputaciones
Generar expectativas laborales	Mayor diversificación económica
Estrategia demográfica	Establecer objetivos de inversión plurianual

Fuente: elaboración propia

«La capacidad real de los ayuntamientos resulta limitada para combatir la despoblación, especialmente cuando se tratan de entidades locales en el medio rural; por lo tanto, resulta necesario diseñar planes conjuntos entre las tres administraciones públicas para corregir esta situación»

6. RECOMENDACIONES

Atendiendo a lo señalado se pueden indicar una serie de recomendaciones que creemos de utilidad para corregir la actual situación demográfica en los municipios con menor población. El decálogo que se presenta es el siguiente:

Primera. Asegurar el acceso y ampliar las dotaciones de los servicios públicos básicos y los prestados por las entidades locales: sanidad y educación, servicios sociales y acceso al transporte. Garantizando la calidad y la intensidad de estos servicios se reducirá no solo la pérdida poblacional, sino que se posibilitará la captación de población de todas las edades.

Segunda. Garantizar desde la óptica pública una mejor conciliación de la vida personal, familiar y laboral; para ello es preciso contar con programas específicos de atención a la infancia y la familia; desarrollar actuaciones que persigan la inclusión social, el acceso a la vivienda y a los servicios financieros.

Tercera. Hay que mejorar las expectativas laborales de aquellos municipios con problemas demográficos. Las AAPP deben ser agentes activos en materia de dinamización económica; además, puesto que la capacidad local en este campo es limitada, se hace imprescindible la coparticipación del resto de administraciones. Resulta necesario mejorar la productividad e interconectividad de las actividades económicas, lo que exige contar con buenas comunicaciones, tanto físicas como digitales. Esta labor ha de realizarse también considerando el importante papel que tiene el sector privado para la fijación de población, por ejemplo, instalando empresas en zonas poco pobladas, de ahí que este esfuerzo ha de hacerse conjuntamente, tanto desde la óptica pública como privada.

Cuarta. Es preciso redimensionar la planta local para garantizar un mejor y mayor abanico de servicios. De los 8.131 municipios, el 72,2% tiene 2.000 habitantes o

menos y el 17,2% no supera los 100 habitantes. Una opción sería la fusión de municipios para conseguir núcleos poblacionales de mayor tamaño, pero nunca inferior a los 5.000 habitantes (De Diego y Vaquero, 2016; Vaquero, 2022). Otras vías podrían ser la creación de más mancomunidades de municipios, la constitución de consorcios, entre otras opciones, posibilitarían un acceso a una mayor cantidad de recursos y, paralelamente, incrementaría la cantidad y la calidad de los servicios a la ciudadanía (Vaquero, 2023b).

Quinta. Los ayuntamientos con menor población, en su mayor parte, en zona rurales, deben ser capaces de ir más allá de la tradicional actividad agrícola y/o ganadera; es preciso una mayor diversificación económica (Collantes, Pinilla, Sáez y Silvestre, 2014). También resulta necesario modernizar el sector agrícola y ganadero, junto con el sector forestal; y al mismo tiempo fomentar la investigación, el desarrollo y la innovación. De esta forma, se mejorarían las oportunidades para un desarrollo endógeno.

Sexta. Hay que incorporar la estrategia demográfica a los presupuestos anuales de las diferentes AAPP, garantizando los recursos necesarios, identificando objetivos y medios y una evaluación de la gestión y resultados. [\(13\)](#) Es preciso establecer objetivos de inversión plurianual siguiendo criterios técnicos objetivos y aprobar programas específicos de desarrollo rural.

Séptima. Es necesario romper con el estereotipo que los municipios con poca población están carentes de oportunidades laborales. Las tasas de desempleo de muchos municipios con reducida población son bajas, incluso inferiores a algunas zonas urbanas, abundando la oferta de trabajo. Además, la prestación de ciertos servicios, como la atención a las personas mayores y dependientes se puede garantizar a precios más asequibles para los usuarios sin merma o incluso con mayor calidad.

Octava. Concienciar que el problema del despoblamiento de los municipios con menos población no solo afecta a estas EELL, puesto que puede conllevar limitaciones para la producción de determinados productos básicos, en especial todo lo que rodea al sector agrícola y ganadero.

Novena. Deben aplicarse políticas coordinadas desde las CCAA, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos para mejorar la captación de población; solo así se evitaría la repoblación en ciertos municipios a costa de otros. Se hace por lo tanto necesario una visión de conjunto, evitando localismo que poco o nada ayudan al repoblamiento de zonas escasamente pobladas.

Décima. Las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares son piezas clave para el diseño y aplicación de actuaciones que corrijan los desequilibrios

demográficos. Esto es especialmente relevante en aquellas CCAA como la gallega que cuenta con un reducido tamaño en su planta local.

«No existen recetas mágicas para combatir la despoblación en los municipios con menos población. Solo es posible obtener buenos resultados a través de una completa batería de actuaciones y que éstas sean aprobadas e implementadas por todas las administraciones con competencia»

7. CONCLUSIONES

Casi el 75% de los municipios españoles tiene menos de 5.000 habitantes y buena parte de ellos está en riesgo de despoblación. La intensificación del proceso de despoblación transcurre en paralela a la crisis financiera de ingresos de los municipios que se inicia en el año 2008. Este fenómeno tiene su origen en diversos factores dentro de los cuales está la calidad de la prestación de los servicios públicos municipales.

Se ha puesto en evidencia que la intensidad de los movimientos de despoblación guarda relación con la pérdida de poder financiero e inversor de los municipios con poca población que se produce durante el período 2007-2019. La gran pérdida de ingresos urbanísticos y de transferencias de capital y, al mismo tiempo la necesidad de mantener e impulsar los servicios locales de acuerdo en estos municipios poco poblados, hacia estándares de calidad que, si bien se dan en las ciudades, puede haber sido uno de los catalizadores de este proceso de despoblación.

No existen recetas mágicas para combatir la despoblación. Las actuaciones basadas en exenciones y bonificaciones de la fiscalidad local tienen un recorrido muy corto, puesto que además de ya ser por sí baja, en los municipios rurales sólo podría agravar los niveles de calidad de los servicios que debe prestar. En este sentido debemos tener muy presente que a corto plazo todos los municipios, con independencia de su tamaño, se enfrentarán a desafíos normativos que van a generar problemas complejos de implantación y aumentos de costes considerables.

Con todo, se pueden señalar algunas líneas de actuación que creemos que son la clave de bóveda para revertir este proceso. La interconectividad, la implantación de infraestructuras tecnológicas, la sostenibilidad urbanística y medioambiental, la

generación de actividades económicas tanto nuevas como tradicionales con arreglo a criterios de modernidad y la prestación de servicios públicos locales con los estándares de calidad exigibles son medidas que pueden combatir la despoblación de los municipios con menos población, especialmente aquellos situados en el medio rural.

Las soluciones a la despoblación rebasan el ámbito de las competencias locales pero las administraciones municipales pueden ser agentes activos y colaboradores en la detención de este proceso, aunque precisan la colaboración y ayuda de otras administraciones, el desarrollo de fórmulas de colaboración intermunicipal y el apoyo decidido de las Diputaciones Provinciales que a estos efectos han creado ya algunos planes específicos.

En resumen, además de las causas generales de despoblación geográfica, los municipios con poca población han soportado, además, una fuerte crisis económica y presupuestaria, durante más de una década, que originó minoraciones importantes de los ingresos locales afectando a la prestación de servicios y acusadamente de su capacidad inversora. Unido a esta situación, estas entidades locales deben afrontar desafíos importantes, que podrían incidir nuevamente en el fenómeno de despoblación. Somos de la opinión que no será posible encontrar una solución factible, sin contar con medidas específicas y sin reestructurar la planta local en el ámbito geográfico y/o competencial.

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS, X. C., DOCAMPO, D., CADAVAL, M. y ARMESTO, A. (2020). *Galicia 2040. Dinámica demográfica y cambio de paradigma. Novos escenarios da xestión social do envellecemento*, Foro Económico de Galicia.

<https://api.foroeconomicodegalicia.es/uploads/FEG/originals/5c4bd744-b1b3-4b55-bb5c-5d8235774326.pdf>

CADAVAL, M.^a y VAQUERO, A. (2023). «Centrality and Capital Cost in Urban Areas: Policy Watch for Spain», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 244(1), 57-78. <https://dx.doi.org/10.7866/HPE-RPE.23.1.3>

CALONGE, A. (2000). «La planta municipal y las entidades locales menores en Castilla y León». *Revista de estudios locales y autonómicos*, 285, enero-abril. <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/9099>

CAMARERO, L.A. (2019). «Los patrimonios de la despoblación: la diversidad del vacío», Especial demográfico: patrimonio cultural y territorios de la despoblación. *Revista Patrimonio Histórico*, 98, 50-69, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, octubre. <https://doi.org/10.33349/2019.98.4517>

CASTILLO, A., LÓPEZ-LABORDA, J., RODRIGO, F. y SANZ, E. (2018). *Incentivos fiscales para la fijación de población a un territorio: una revisión de la investigación aplicada*, Catedra de despoblación de la Diputación de Zaragoza. http://catedradespoblaciondpz.unizar.es/Documentacion/Incentivos_fiscales.pdf

COLLANTES, F. y PINILLA, V. (2020). «La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas». *Documentos de Trabajo, 2001, Asociación Española de Historia Económica*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7247390>

COLLANTES, F.; PINILLA, V.; SÁEZ, L. A. y SILVESTRE, J. (2014). «Reducing depopulation in rural Spain: the impact of immigration». *Population, Space and Place*, 20 (7), 606-621. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/psp.1797>

COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE LA COMPETENCIA (2020). *Estudio sobre los Servicios de Abastecimiento y Saneamiento de Agua Urbana*. https://www.cnmc.es/sites/default/files/3750402_2.pdf

DEFENSOR DEL PUEBLO (2019). *La situación demográfica en España. Efectos y consecuencias*, Madrid. <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/la-situacion-demografica-espana-efectos-consecuencias/>

DÍAZ, J.M. (2012). «El anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: ¿cambio de rumbo en la administración local española?». *Anuario de Gobierno Local 2012. Cuadernos de Derecho Local*. <http://hdl.handle.net/10873/1431>

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2017). *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*. Documento de acción. Comisión de despoblación, FEMP. https://www.femp.es/sites/default/files/doc_despob_definitivo_0_0.pdf

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2017). *Población y despoblación en España 2016*. http://femp.femp.es/files/566-2117-archivo/20170125%20informe_despoblacion.pdf

GOBIERNO DE ESPAÑA (2017). *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*. https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_estrategia.pdf.pdf

INE (2023). *Censo de Población y Viviendas*, Madrid. www.ine.es

INJUVE, Instituto de la Juventud (2021). *Informe Juventud en España 2020*, Madrid.

https://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2021/03/informe_juventud_espana_2020.pdf

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2023). *Sistema de Información Urbanística. Planeamiento por Municipios en Castilla y León*.

<https://vivienda.jcyl.es/web/es/urbanismo-ordenacion-territorio/sistema-informacion-urbanistica.html>

LAGO, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2013). *The Challenge of Local Government Size, Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*. International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, US.

LOSA, V. y VAQUERO, A. (2020). La problemática de la despoblación rural y el reto demográfico ¿Qué se puede hacer desde el ámbito local? *Documento 14/2020 de la Red Localis - Red de Administración Local*.

<https://api.infogen.uvigo.es/uploads/REDLOCALIS/originals/f615d3ae-abf9-42c3-b1c1-434b19864059.pdf>

MARQUINA, J. (2019). «Las políticas de fomento de las administraciones públicas ante la despoblación y el reto demográfico. Especial referencia a la Administración Local» *Revista Galega de Administración Pública*, 57, 137-146.
<https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/31/5872>

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (2021). *Informe anual de Indicadores de octubre de 2021*.

https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/iai2021_version_final_web_tcm30-626537.pdf

MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030 (2020). Dirección General del INJUVE y Observatorio de la Juventud en España. Informe Juventud en España 2020 <https://www.injuve.es/gl/observatorio/demografia-e-informacion-general/informe-juventud-en-espana-2020>

MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2021). *Plan de recuperación: 130 medidas contra el reto demográfico*. <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/>

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. Secretaría General de Financiación Autonómica y Local (Varios años). *Las Haciendas Locales en Cifras*. <https://www.hacienda.gob.es/es->

<ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELLS/HaciendasLocalesencifras.aspx>

PINILLA, V. y SÁEZ, L.A. (2017). «La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras». Informe 2, *Centro de estudios sobre la despoblación y desarrollo de las áreas rurales*.

http://www.ceddar.org/despoblaci%C3%B3n-rural-espa%C3%B1a-g%C3%A9nesis-problema-pol%C3%ADticas-innovadoras_publicacion_es_398.html

SOSA, F. (2008). «Administración Local». *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid.

VAQUERO, A (2021). «Actuaciones presupuestarias y fiscales de las administraciones locales para evitar el despoblamiento en el medio rural: situación actual y líneas de mejora», *Presupuesto y Gasto Público* 102, 151-165.

<https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/102.pdf>

VAQUERO, A. (2023a). «En qué se gastan los ayuntamientos gallegos sus recursos». *Nota 23 del Observatorio Municipal de Galicia de la Red Localis*.

<https://api.infogen.uvigo.es/uploads/REDLOCALIS/originals/6e4fd643-9702-4bdd-9b1b-6481c729df74.pdf>

VAQUERO, A. (2023b). «Algunas reflexiones en materia económica sobre las mancomunidades municipales en Galicia», *Revista Galega de Economía*, 32 (1), 1-27.

<https://revistas.usc.gal/index.php/rge/article/view/8623/12732>

VAQUERO, A. y LOSA, V. (2020). «Actuaciones desde la administración pública para evitar la despoblación del medio rural ¿Qué se puede hacer desde los ayuntamientos y diputaciones?», *Revista Gallega de Economía*, 29 (2), 1-4.

<https://revistas.usc.gal/index.php/rge/article/view/6723>

XUNTA DE GALICIA (2023). Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia. <https://siotuga.xunta.gal/siotuga/>

Referencias normativas

España. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-5392-consolidado.pdf>

España. 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.

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-4214-consolidado.pdf>

España. Ley 1/2022, de 12 de julio, de mejora de la gestión del ciclo del agua.
<https://www.boe.es/boe/dias/2022/11/14/pdfs/BOE-A-2022-18599.pdf>

España. Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2022/BOE-A-2022-5809-consolidado.pdf>

Galicia. Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-11323-consolidado.pdf>

Galicia. Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2016/BOE-A-2016-3191-consolidado.pdf>

Galicia. Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia. <https://www.boe.es/boe/dias/2021/04/01/pdfs/BOE-A-2021-5137.pdf>

Galicia. Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia,
https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2021/20210209/AnuncioC3B0-040221-4_es.html

Galicia. Decreto 15/2023 de la Xunta de Galicia, de 12 de enero, por el que se desarrolla la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales.
https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2023/20230213/AnuncioV0654-300123-0001_es.pdf

Región de Murcia. Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
<https://www.boe.es/boe/dias/2019/05/16/pdfs/BOE-A-2019-7283.pdf>

- (1) Los autores quieren agradecer los comentarios y sugerencias recibidas por los asistentes al V Congreso de la Red Localis, celebrado en Santiago de Compostela el 12 y 13 de julio de 2023.
- (2) En Cadaval y Vaquero (2023) se realiza un exhaustivo estudio de los costes y beneficios de las ciudades centrales y se plantean un conjunto de recomendaciones de política económica a partir de las experiencia nacional e internacional.
- (3) Sin embargo, no sucedió lo mismo con la población de menor edad, puesto que la tasa de jóvenes en las áreas rurales es un 35,2% inferior respecto a las urbanas (INJUVE, 2021).
- (4) El caso gallego no es el único; en Castilla León 766 municipios carecen de planeamiento frente a 1.482 que cuentan con algún tipo de normas (Sistema de Información Urbanística de Castilla y León, 2023).

- (5) Estudio sobre los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2020).
- (6) El calendario previsto de recogida selectiva es el siguiente: biorresiduos (antes del 30 de junio de 2022 para las entidades locales con población de derecho superior a 5.000 habitantes, y antes del 31 de diciembre de 2023 para el resto); residuos textiles y voluminosos (antes del 31 de diciembre de 2024); aceites de cocina usados (antes del 31 de diciembre de 2024) y residuos domésticos peligrosos (antes del 31 de diciembre de 2024).
- (7) Por ejemplo, A Pobra de Trives (2019 habitantes), Ortigueira (5.420), Valdoviño (6.924) o Soutomaior (7.543) en Galicia.
- (8) Artículo 22 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales «1. Los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Galicia podrán crear cuerpos de Policía local propios, siempre que lo estimen oportuno en función de sus necesidades, de acuerdo con lo previsto en la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, la Ley reguladora de las bases de régimen local, la Ley de Administración local de Galicia, la presente ley y otras disposiciones que sean de aplicación. 2. En los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes la creación de este cuerpo corresponderá al pleno de la corporación. En los ayuntamientos de población inferior a 5.000, además del acuerdo de la corporación local, será necesario el informe preceptivo de la persona titular de la consejería competente en materia de seguridad».
- (9) Se puede citar la Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia o el Decreto 15/2023 de la Xunta de Galicia, de 12 de enero, por el que se desarrolla la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales.
- (10) <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/95/el-fondo-europeo-de-desarrollo-regional-feder->
- (11) En su composición, con el objeto de considerar la perspectiva local, figura un representante de la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP).
- (12) Se trata de 80 medidas para frenar el despoblamiento desde la óptica local, agrupadas en seis líneas estratégicas: economía y empleo, servicios públicos y sociales, infraestructuras, comunicaciones y transporte, vivienda, incentivos demográficos y medidas de apoyo en cultura, identidad y comunicación.
- (13)

En este sentido la Comunidad Autónoma de Galicia ya incluye esta dimensión en la elaboración de los presupuestos regionales.

Capítulo V

El régimen jurídico de los municipios de menor población: Posibles reformas normativas para afrontar sus especialidades organizativas y las mayores dificultades para la prestación de ciertos servicios

Andrés Boix Palop

Universitat de València

Andrés Boix Palop es Profesor de Derecho administrativo en la Universitat de València, especializado en la regulación administrativa de ciertos mercados, la protección de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración en un contexto de cambio tecnológico y las dinámicas de relación entre los distintos niveles de poderes públicos en un contexto de descentralización. En estas materias, es autor de numerosos trabajos, tanto monográficos como artículos en revistas especializadas y obras colectivas, sobre el modelo de régimen local español y las insuficiencias de la reforma llevada a cabo en 2013 de la LRBRL, tanto desde la perspectiva del mejor dimensionamiento de los diversos niveles de gobierno como de las normas que articulan el reparto competencial y las estructuras de colaboración y cooperación.

1. LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACION EN ESPAÑA

1.1 Esbozo de la situación, algunos datos y evolución reciente

La planta municipal española, resultado de una determinada evolución histórica donde geografía, ocupación del territorio por razones productivas y demográficas, pero también por la propia dinámica política e institucional que ha cristalizado en el presente modelo de régimen local, presenta un elevado número de municipios de población de reducidas dimensiones, hasta el punto de que desde un punto de vista estrictamente numérico, cuantitativo, los municipios con esta característica constituyen la mayoría de los poco más de 8.000 municipios de nuestro país. Se trata de un fenómeno que ha sido habitualmente muy resaltado, normalmente desde un punto de vista crítico, por la doctrina y que está en la base de los intentos de reforma que, por ejemplo, dieron origen a las medidas que la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), contenía contra el «minifundismo municipal». En cualquier caso, y más allá de que probablemente los problemas que genera esta situación estén normalmente sobrevalorados (Boix Palop, 2017), lo que en parte explica las dificultades para lograr complicitades en el mundo local para ir reduciendo en el número de municipios, o de la valoración que cada uno pueda hacer del mismo, es en todo caso relevante señalar que, en la práctica, estos municipios siguen concentrando una población relevante en sus números absolutos totales, por mucho que dispersa y que en porcentaje del total de la población española sea, en cambio, más bien pequeño y además en proceso de irse reduciendo aún más.

En concreto, los 5.000 municipios españoles más pequeños han perdido población de manera continuada en las últimas décadas, hasta el punto de que más de un millón de vecinos han migrado a poblaciones de mayor tamaño en lo que llevamos de siglo XXI en un contexto, además, de crecimiento demográfico en términos globales, lo que da cuenta de la tendencia global, preocupante para muchos pero que, más allá del juicio que se haga al respecto, da una clara idea de hasta qué punto la población percibe la existencia de menores oportunidades sociales y profesionales en esos lugares, retroalimentando a su vez el fenómeno.

Haciendo un repaso cuantitativo muy básico, más de 6.800 municipios en España tienen menos de 5.000 habitantes de un total, como es sabido, levemente superior a los 8.000. Es decir, casi un 85% de los municipios españoles están por debajo del umbral, necesariamente arbitrario por cuanto

este tipo de distinciones siempre lo son (hay municipios de menos de 5.000 habitantes de muchos tipos, dependiendo de su ubicación, comunicaciones, características socioeconómicas... y por supuesto no hay muchas diferencias entre muchas localidades que estén por debajo del umbral en cuestión por poco respecto de las que lo superan sólo levemente), que suele considerarse como indicativo de que se empiezan a tener dificultades claras para la prestación de la mayoría de servicios que habitualmente conceptuamos como típicamente locales, tanto en la legislación vigente como en la modelización económica sobre eficiencias en la prestación. En total, unos 5.700.000 de personas viven en España en estos municipios, en torno al 12% de la población española.

*«La estructura y los mecanismos
actuales no son adecuados para
abordar las necesidades de
implementación de los servicios
locales en los municipios de menor
población»*

Si nos vamos a municipios si cabe más pequeños, los que tienen menos de 1.000 habitantes, en total más de 5.000 municipios españoles (y creciendo, debido a la pérdida de población de muchos municipios que superan por poco el umbral) pertenecen a esta tipología (y más de 2.500 municipios tienen menos de 500 habitantes), concentrando en torno a un millón de habitantes. Es decir, en torno al 70% del total de municipios españoles concentra apenas el 2'5% de la población española.

Al menos desde una perspectiva estrictamente cuantitativa es cierto que estos números pueden entenderse como llamativos y, quizás, problemáticos. Porque tenemos unas normas de régimen local que en un 70-85% de los casos funcionan sobre unas entidades locales que quizás no están precisamente dimensionadas para lo que la norma tiene en mente y porque aparentemente serían demasiados e incapaces en su mayor parte de prestar la mayor parte de los servicios municipales que en general el modelo de régimen local español prevé que sean desplegados a escala local para

permitir la vida en las mejores condiciones a todos sus ciudadanos. La sospecha de que, más allá de cuestiones de eficiencia, esta situación pueda derivar en condiciones de desigualdad de base respecto de las prestaciones que reciben los vecinos es inevitable, razón por la cual tiene sentido, no sólo jurídico, sino político y social, analizar hasta qué punto se están resolviendo adecuadamente las peculiares necesidades de organización tanto institucional como de la prestación de los servicios locales en estos casos, a fin de evaluar estos mecanismos o, en su caso, proponer otros más adecuados.

1.2. Tipologías y umbrales

1.2.1. El umbral atendiendo al marco legal vigente

Si nos hemos referido al umbral de los 5.000 habitantes es porque, al menos aparentemente, es el que nuestra legislación en materia de régimen local y, en concreto, la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), emplean más habitualmente para establecer diferenciaciones y particularidades organizativas. Pareciera que, por debajo de esta población, la propia norma es perfectamente consciente de la necesidad de aligerar ciertas cargas u obligaciones burocráticas, descargar de tareas a los municipios en cuestión y prever especificidades organizativas o modelos más livianos de organización municipal, siendo consciente de que por debajo de estas cifras la masa crítica poblacional y económica para hacer frente a las obligaciones y exigencias del modelo que la norma prevé en general para el común de los municipios empieza a plantear dificultades. Así como que la prestación de servicios públicos se ha de hacer, normalmente, a una escala mayor.

Así, siguiendo a Almeida Cerredá (2023), las referencias diferenciales a regímenes jurídicos particulares para municipios de menos de 5.000 habitantes son frecuentes en la propia LRBRL: es a partir de este número de habitantes cuando se acepta la posibilidad de crear nuevos municipios (art. 13.2 LRBRL), que en cambio no se permite para núcleos de población de menos entidad; la necesidad o no de junta de gobierno local también depende de este umbral (art. 20 LRBRL); la determinación de los servicios obligatorios en uno de sus escalones toma esta cantidad de habitantes como

referencia (art. 26 LRBRL), así como la asignación de ciertas competencias a las Diputaciones provinciales (art. 36 LRBRL), cuestiones sobre las que volveremos después; también de llegar o no a los 5.000 habitantes va a hacer depender la norma la fijación de periodicidad de plenos (art. 46 LRBRL) o la determinación del número de firmas necesario para plantear iniciativas populares (art. 70 bis LRBRL); por último, y más recientemente, las obligaciones de publicidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística también se han hecho depender de superar este umbral poblacional (art 70 ter LRBRL). Pero es que, además, otras normas van en esta misma línea, desde el Real Decreto 128/2018, que en materia de habilitados nacionales fija la clase tercera (si el presupuesto de la entidad local no excede los 3.000.000 €) en los que tienen menos de 5.000 habitantes o, más recientemente, y en una norma específicamente diseñada para atender a las necesidades del mundo rural y su sostenibilidad, en la ley 45/2007. Así, se ha entendido que para la lucha contra la despoblación es perfectamente razonable entender, por ejemplo, que el umbral a partir del cual estarían obligadas las Diputaciones a aplicar ciertas políticas serían los 5.000 habitantes (Carbonell Porras 2021, 93). El precedente, como puede constarse, es de gran interés e importancia (anticipado en Romero y Boix Palop, 2014 por Uceda et alii, y explicado con más detalle en Uceda i Maza y Martínez Martínez, 2015) y habilita para la adopción y previsión de esquemas de prestación y garantía muy necesarios para esos municipios. Desde una perspectiva más burocrática, no son tampoco pocas las normas que atienden a esta particularidad para diferenciar, desde la LCSP (cuyas DA 2ª y 3ª establecen una diferente estructura organizativa en materia contractual o de atribución de competencias a los órganos municipales) o los sistemas simplificados de contabilidad local o de control interno simplificado que se prevén en las normas específicas en estas materias.

*«Ante realidades y necesidades
específicas de las entidades locales
se debe optar por la flexibilidad en la
organización»*

Por mucho que puedan considerarse otros umbrales, y que haya referencias normativas que podrían avalarlos, como es el caso de los 20.000

habitantes (el art. 26 LRBRL también fija en este umbral un escalón para el incremento de los servicios obligatorios y, sobre todo, la LRSAL de 2013 pareció fijar en esta población el umbral a partir del cual un municipio se consideraba plenamente capacitado para desarrollar todas sus competencias y prestar servicios de forma completamente autónoma, al fijar o desplazar a las Diputaciones provinciales ciertos controles, en todo caso la ayuda y asistencia, o incluso directamente las competencias respecto de algunas cuestiones relacionadas con la transición tecnológica, procedimiento administrativo electrónico y otras cuestiones de cobertura burocrático-organizativa básica con importantes economías de escala, que además pueden luego replicarse para adaptarse a reformas posteriores en la materia, como ha ocurrido en protección de datos: Peña Alonso, 2019), lo cierto es que la mayor parte de estudios económicos tienden a considerar que las diferencias que pueden detectarse en todo caso se extreman por debajo de los 5.000 habitantes. No parece pues irrazonable quedarnos con esa cifra, máxime cuando por la descripción tipológica referida vemos que se corresponden con los municipios que están perdiendo población en España, cada vez más mayoritariamente omnipresentes en las zonas más rurales y donde hay más problemas de cobertura de servicios. Lo cual no significa que las particularidades organizativas que se analizan, o las que se puedan proponer, es bueno que sean flexibles y permitan diversas posibilidades, a modo de menú normativo que facilite una mejor adaptación del régimen jurídico a cada municipio y sus particularidades, que no siempre serán las mismas, más allá de la población del mismo.

1.2.2. El umbral atendiendo a los problemas organizativos y de prestación efectiva de servicios

Adicionalmente, este umbral parece particularmente relevante si atendemos a lo que nos interesa en este trabajo, que son los posibles problemas o dificultades de tipo organizativo y, muy especialmente, que puedan afectarse o proyectarse sobre la prestación efectiva de servicios. Muy probablemente en estos municipios, por razón de su escasa masa crítica, los problemas en materia de financiación municipal (que son más bien de financiación poco redistributiva antes que insuficiencia, BOIX PALOP), se acrecientan por efecto de su reducida escala, que dificulta que, si existen, puedan hasta cierto punto acomodarse. Pero este problema, más

allá de su incidencia en sí mismo, nos interesa por cuanto una financiación que pueda ser insuficiente o poco redistributiva (Lago Peñas y Martínez Vázquez, 2014), penalizando a los municipios más pequeños, generalmente rurales y de menor renta per cápita media, no hace sino retroalimentar y agravar las dificultades organizativas y de gestión que por razones de escala dificultan la prestación efectiva de servicios públicos.

Respecto de la incidencia del problema, como es evidente, es necesario acudir a estudios empíricos, del estilo de los que en España ha liderado el Grupo GEN de la Universidad de Vigo (así, los estudios empíricos como los desarrollados para ciertos servicios municipales por Lago Peñas et al.), sobre el mejor dimensionamiento de la planta local en términos de eficiencia prestacional y de a partir de qué punto se pueden o no aprovechar las economías de escala, lo que nos permite constatar que, como no deja de ser razonable, hay notables diferencias entre ciertos servicios y prestaciones. Lo cual valida, por lo demás, plenamente la aproximación tradicional de la LRBRL tanto en su redacción tradicional, que siempre ha hecho depender en su art. 26 los servicios obligatorios de diferentes escalones poblacionales, como el hecho de que la LRSAL, al reformar esa norma en 2013, haya optado también por incrementar ciertas diferenciaciones en materia de obligaciones prestacionales tanto a partir de los 5.000 habitantes como de los 20.000. No parece en absoluto descabellado, en definitiva, que la solución para hacer frente a estos problemas sea modulable y contemple diferentes umbrales, si de prestación de servicios se trata, para diferentes actuaciones municipales, por cuanto dependiendo de cuáles sean éstas tanto las dimensiones mínimas a partir de las cuales directamente es imposible prestarlo en condiciones como las que optimizan las economías de escala pueden diferir notablemente. Así, no es lo mismo, ni los puntos de equilibrio para lograr estas economías y una mayor eficiencia son similares, en servicios cuya prestación requiere de importantes medios personales y materiales, también tecnológicos, de apoyo en su base pero que luego se pueden escalar de manera muy económica (por ejemplo, todo lo relacionado con la administración electrónica, la transparencia, quizás la contratación) que aquellos muy intensivos en mano de obra directamente vinculada a una actividad que es relativamente rígida en la relación entre trabajadores y tareas realizadas (un

ejemplo podría ser la recogida de residuos sólidos), donde las economías de escala organizativas son posibles pero se ven limitadas por ese elemento.

Como estudiaremos posteriormente, estos problemas organizativos y de medios, en la medida en que suelen resolverse en términos prestacionales ampliando la escala, se han resuelto en nuestro ordenamiento jurídico bien incrementando esta de manera voluntaria y con cierta «autogestión» (mancomunidades y figuras equivalentes), bien por medio de la tradicional superposición de Diputaciones provinciales (o estructuras autonómicas equivalentes en CCAA uniprovinciales o que carecen de Diputaciones) como agentes prestadores o de soporte a los municipios para estas prestaciones. Ello no obstante, los problemas de este modelo, que luego desarrollaremos con algo más de detalle, siguen subsistiendo, lo que ha generado cierta insatisfacción, que la reforma de la LRSAL de 2013 no ha logrado paliar.

Frente a esta situación, sigue habiendo una efervescencia de propuestas para dar respuesta a esta preocupación, especialmente desde la perspectiva de garantizar que las zonas rurales del país, menos pobladas, no queden atrás. Es la pretensión de la referida ley 45/2007, así como en parte y desde otra óptica lo fue de la LRSAL en 2013. Pero a la vista de la subsistencia del problema, y de la constatación de que la pérdida de población de los municipios rurales y de menor tamaño de España se sigue produciendo las iniciativas políticas y propuestas se suceden. En concreto, entre 2020 y 2022 el Gobierno de España ha venido refiriéndose a un proyecto de Estatuto Básico para los Municipios de Menor Población que, de momento, no ha visto la luz ni cuyos contenidos se conocen oficialmente (tampoco el grado de desarrollo que alcanzaron los trabajos antes del fin de la legislatura a mediados de 2023) con la idea de garantizar la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos con independencia de dónde habite y mecanismo para afrontar el reto demográfico (Carbonell Porras, 2021). Ha de ser señalado, adicionalmente, que hay iniciativas en curso a nivel autonómico en esta misma dirección, aunque hasta la fecha también con escaso nivel de concreción en términos de reformas organizativas o de prestación de servicios que tengan un mínimo de originalidad. Por esta razón, la mayor parte de las propuestas de posibles mejoras sigue viniendo de la doctrina, antes de que de experiencias con base normativa.

2. POSIBLES MEJORAS Y REFORMAS DEL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE PARA LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACION

2.1. Posibles nuevas soluciones organizativas

Doctrinalmente, ha sido de nuevo Almeida Cerreda (2023) quien ha recopilado buena parte de las propuestas en materia de mejoras o diferenciaciones organizativas que podrían tener sentido para los municipios de menor población, en lo que permite conformar un listado bastante acabado de las medidas que cuentan con respaldo doctrinal y cierto nivel de consenso en estos momentos. Aunque no están directamente vinculadas al tema central de esta reflexión, que son las especialidades para la mejora de la prestación de servicios, en tanto que marco institucional y organizativo que de alguna manera, indirectamente, respalda una mejor o peor prestación y garantía de los servicios. Así, se apuesta por dar más flexibilidad para una organización diferenciada más allá de la posibilidad de existencia o no de junta de gobierno local (art. 20 LRBRL), permitiendo que la entidad local funcione incluso sólo con alcalde y pleno o, por ejemplo, propugnando la eliminación de la comisión especial de cuentas como obligatoria y convertirla en facultativa (art. 20.1 e) LRBRL). De forma coherente con esta simplificación organizativa, Almeida Cerreda (2023) ha propuesto un reforzamiento de las atribuciones del alcalde, concentrando en esta figura, además de todas las vigentes con carácter general para todos los municipios, más decisiones y competencias en materia de autoorganización como las referidas a la celebración de contratos y convenios, otorgamiento de concesiones, aprobación de proyectos de obras y servicios, concertación de operaciones de crédito, adquisición de bienes y derechos, enajenaciones patrimoniales y permutas de bienes, ejercicio de acciones judiciales y administrativas y defensa de la corporación, declaración de lesividad de los actos del ayuntamiento dictados por él.

«*Los municipios de menor
población pueden servir como banco*

de pruebas para nuevos modelos de participación y democracia a nivel local»

Respecto de estas especialidades o propuestas de reforma, y aunque mucho menos relacionadas con las cuestiones burocráticas y de gestión, siendo más cuestiones de naturaleza directamente representativa, democrática y política, llama la atención el poco avance de las diferentes propuestas que han preconizado utilizar las peculiaridades de los municipios de menor población (dado que precisamente este hecho facilita un mayor conocimiento de los vecinos entre sí y puede ser empleado para generar dinámicas participativas más profundas), especialmente cuando ya hay sistemas de elección directa mayoritaria previstos en la legislación electoral para municipios de menos de 250 habitantes (art. 180 LOREG) o una dilatada experiencia en materia de concejo abierto (que además de aquellos donde era tradicional se ha extendido, como es sabido, a todos los de menos de 100 habitantes) y que ambos modelos funcionan sin mayores problemas, permitiendo aventurar que quizás no habría mayor problema en incrementar el tamaño de los municipios donde tanto uno como otro están previstos normativamente, como por otro lado sí han considerado algunos legisladores autonómicos (por ejemplo, es el caso de Aragón), extendiéndolo a más casos, sin que hasta la fecha ello haya supuesto problemas. Del mismo modo, hay quien ha avanzado que los municipios de menor población podrían constituir un óptimo banco de pruebas para probar modelos de elección directa del alcalde en paralelo al de la corporación municipal como es habitual desde hace años en Italia o algunos *Länder* alemanes, o mecanismos de sobrerrepresentación a la lista más votada en la corporación, de efectos presidencialistas semejantes, parecidos a los existentes tradicionalmente en Francia. De alguna manera, y empleando una expresión hoy de moda, los municipios de menor población podrían constituir un *sandbox* regulatorio de nuevos mecanismos de participación y profundización democrática a escala local que no parecen haberse aprovechado en exceso hasta la fecha, lo que no deja de ser una pena.

2.2. Un necesario redimensionamiento competencial y propuestas para la mejora de la prestación de servicios

municipales

En cualquier caso, si se trata de lograr una mejora de la capacidad efectiva de prestación de los servicios municipales por parte de los municipios de menor población eso pasa por analizar la posible necesidad de un redimensionamiento competencial, la reflexión y análisis de los mecanismos de apoyo o de incremento de escala (ya sean voluntarios y de tipo asociativo o basados en el papel de las Diputaciones o estructuras equivalentes) y por ciertas medidas puramente procedimentales que pueden ayudar.

Así, comenzando por este último punto, el marco jurídico general vigente en materia de procedimiento administrativo facilita algunas flexibilizaciones que conviene aprovechar en mayor medida: por ejemplo, el empleo generalizado del procedimiento simplificado que a partir de la aprobación en 2015 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) se ha convertido en un recurso más a disposición con carácter estructural. Del mismo modo, convendría hacer una llamada al legislador para que, de manera coherente con esta previsión de la ley de procedimiento, totalmente razonable, trate de no extremar obligaciones, por ejemplo de planificación (en materia de contratos, personal, programación normativa...), que tienen poco o ningún sentido en municipios con escasa o nula actividad en estos ámbitos en términos anualizados.

Con todo, el grueso de los ajustes que son necesarios tienen que ver con las medidas para mejorar o facilitar la prestación de servicios en municipios de menor población pasa esencialmente por analizar la suficiencia y resultados de los mecanismos ensayados hasta la fecha, tanto de tipo voluntario asociativo como de valoración de los resultados, especialmente para los municipios de menor población, de los mecanismos de apoyo y asistencia legalmente previstos a cargo de las Diputaciones provinciales.

2.2.1. Posibles soluciones ensayadas hasta la fecha o concebibles teóricamente

A efectos de la mejora de los sistemas de prestación conjunta, con la finalidad de incrementar las economías de escala, principal problema a efectos prestaciones de los municipios de menor población, y en contra de lo defendido por parte de la doctrina española, en línea con el intento de la LRSAL de 2013 de dificultar el recurso a alternativas para llevarla a cabo distintas a las previstas por la norma (Boix Palop, 2014), hay que señalar que no parece en sí mismo problemático que los municipios de mejor población dispongan de una amplia paleta de instrumentos jurídicos para poder establecer sistemas o modelos lo mejor adaptados posible a sus necesidades: desde la constitución de consorcios a la creación o potenciación de mancomunidades (es algo que, por ejemplo, ha hecho la Comunidad Valenciana en los últimos años, con la previsión de tipologías de mancomunidades más o menos ambiciosas por las que los municipios pueden optar si cumplen ciertas condiciones), los modelos de prestación comarcal en los territorios donde estas figuras se han desarrollado con capacidad efectiva de actuación (Aragón, Cataluña) o incluso el recurso a las avocaciones en algunos casos, las encomiendas de gestión o la asistencia intermunicipal.

Sobre la prestación mancomunada de servicios municipales, como es sabido, la reforma de la LRBRL de 2013 que se acabó concretando en la aprobación de la LRSAL fue en su origen muy crítica con esta solución, generando una inmediata reacción del mundo local que, particularmente en ciertas zonas de España, cuenta con modelos de gestión mancomunada de mucho vigor en no pocos casos (Galicia, Euskadi, Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana...). Esta reacción, en ocasiones también vehiculada por cierta respuesta normativa autonómica contra no pocos preceptos de la norma básica estatal (Tejedor Bielsa, 2015), acabó impidiendo que el texto finalmente aprobado prohibiera el recurso a este modelo de gestión, lo que ha avalado la vigencia del mismo, amparada por numerosas experiencias exitosas, que además en los últimos años han ido a más (como se ha señalado, incluso con diversificación de tipologías de mancomunidades, algunas de ellas con más competencias y atribuciones, como es el caso de la Comunidad Valenciana, que ha abierto la puerta a que en algunos casos se constituyan mancomunidades, si cumplen ciertos requisitos, que puedan ser equivalentes a una estructura de prestación comarcal desde el punto de vista funcional). De esta experiencia se puede deducir que la existencia de

posibles mecanismos de prestación a disposición de los municipios, por los que pueden optar voluntariamente, no es en sí misma mala. Y que si hay ejemplos de malas prácticas o de mancomunidades que no despliegan actividad lo razonable es atajarlos y contenerlos, pero no por la vía de eliminar el posible recurso al instrumento en los casos en que éste puede funcionar correctamente, que son muchos.

En conclusión, la experiencia de la última década demuestra que, más allá de los mecanismos por defecto previstos en la actual versión de la LRBRL, vigente tras las LRSAL de 2013, que confían sobre todo en que la prestación de los servicios en los municipios de menor población quede garantizada por la cobertura de las Diputaciones provinciales o entes equivalentes, la subsistencia de alternativas a disposición de estos municipios se resiste a desaparecer y conserva plena vigencia precisamente por su utilidad. En contra de muchas opiniones doctrinales en otro sentido, siempre hemos defendido la conveniencia de su conservación e incluso de la profundización e incentivo de estos mecanismos (BOIX PALOP), y la evolución de los últimos años parece confirmar que, en efecto, no tiene sentido prescindir de estos mecanismos, que bien utilizados aportan alternativas y mucha flexibilidad de la que los municipios pueden hacer un muy buen uso. Máxime si atendemos a la diversidad de tipologías y situaciones de los municipios españoles, especialmente además si comparamos las necesidades y situación de los más urbanos con los más estrictamente rurales (Velasco Caballero, 2020), que suelen ser por lo demás, muy mayoritariamente, el grueso de los de menor población.

Con todo, y como es sabido, el peso en materia de asistencia a la prestación de servicios por parte de estos municipios, y también en materia de apoyo y asistencia técnica, más aún desde 2013, recae en los mecanismos de apoyo y asistencia, cuando no de prestación directa, de las Diputaciones provinciales, por lo que resulta imprescindible analizar su funcionamiento presente a fin de poder plantear alternativas de mejora.

2.2.2. Hacia una mejora del papel de las Diputaciones provinciales en la prestación de servicios municipales de los municipios de menor población

Si analizamos el listado de competencias que contiene en la actualidad la LRBRL, normal básica estatal en la materia a partir de la cual el sistema

queda construido (norma, recordemos, que incluso, tras la reforma operada en 2013 por la LRSAL, pretendía que este listado competencial ciñera estrictamente el ejercicio de funciones por parte de cada entidad local, sin poder sobrepasarlos), comprobamos que los arts. 36 y 37 LRBRL distinguen entre competencias ordinarias de las Diputaciones provinciales, por un lado, y las delegadas o cuya gestión pueda serles encomendada por las Comunidades Autónomas (cuestión ésta a la que no se hará más referencia en este punto, por cuanto se refiere a la coordinación con las Comunidades Autónomas, esto es, hacia el nivel superior de ejercicio de competencias, y no con los municipios, salvo en lo referido a la utilización de estos instrumentos o la coordinación autonómica de competencias provinciales que puedan tener en cuenta su impacto sobre la asistencia y asesoramiento a municipios). Por lo que hace a las competencias propias, las más interesantes para nosotros, el art. 36 LRBRL establece como esenciales la coordinación de los servicios municipales para la consecución de la garantía de una prestación de los mismos que sea integral y adecuada en condiciones homologables en todos ellos (art. 36.1 a) LRBRL en relación con el art. 31.2 LRBR y con la previsión del art. 36.1 h) LRBRL en cuanto a la competencia de la Diputación para realizar el correspondiente seguimiento de los costes en la prestación de los servicios municipales para detectar posibles desviaciones y, en su caso, activar los mecanismos jurídicos de prestación coordinada), la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, que son, lógicamente, los de menor población (art. 36.1 b) LRBRL), el establecimiento de mecanismos para la prestación de servicios de carácter supramunicipal (art. 36.1 c) LRBRL) y la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio provincial (art. 36.1 d) LRBRL), así como una cláusula residual referida a, en general, el fomento y administración de «los intereses peculiares de la provincia». Junto a estas cláusulas más generales, también se hace referencia a una serie de ámbitos más concretos donde se mandata a las administraciones provinciales a dar soporte a los municipios en cuestiones concretas de una especial importancia y, además, de complejidad técnica y que requieren de medios personales y materiales para una buena prestación que pueden estar en ocasiones fuera del alcance de los municipios. Por su importancia, cabe destacar: la coordinación de las políticas de carácter supramunicipal para lograr los objetivos de estabilidad

económica y financiera (art. 36.1 e) LRBRL en relación con el art. 116 bis LRBRL), la asistencia en la gestión financiera y tributaria para los municipios con población inferior a 20.000 habitantes (art. 36.1 f) LRBRL), la prestación de los servicios de administración electrónica y de contratación centralizada en municipios con población inferior a 20.000 habitantes (art. 36.1.g) LRBRL, siendo muy relevante en este punto tener en cuenta que, además, las previsiones de asistencia a los municipios y labores de apoyo a los municipios en esta cuestión que se incluyen también en la propia legislación sectorial, Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público) y la coordinación mediante convenio con la Administración autonómica, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes (art. 36.1 i) LRBRL, que aunque parezca referirse a una prestación conjunta con las Comunidades Autónomas, por ser éstas las competentes en materia de sanidad, en realidad lo que está es regulando la obligación de las Diputaciones de prestar apoyo financiero a los municipios de menores dimensiones para que colaboren con el mantenimiento y limpieza de las instalaciones municipales donde se presten algunos servicios de salud, que sí son competencia y una responsabilidad tradicional de los municipios). Fue la LRSAL la reforma que incorporó y explicitó algunos de los concretos servicios que ahora aparecen expresados en el precepto, a fin de ceñir, orientar y condicionar más tanto a los receptores (municipios más pequeños) como a los que han de garantizar las prestaciones (Diputaciones) respecto de la necesidad de cooperar para la asistencia y asesoramiento técnico en servicios como los de secretaría e intervención o la gestión tributaria y recaudatoria ya referidas (art. 36. 1 b) y f) LRBRL), así como apoyo para ayudar a la integración de servicios derivada de fusiones de municipios, que la reforma de 2013 trató de potenciar en parte de este modo (art. 17.5 LRBRL), o respecto del apoyo para la elaboración, en su caso, del plan económico-financiero (art. 116.3 LRBRL), que también es una novedad importante introducida por la LRSAL.

Resulta esencial resaltar que estas labores, en tanto que de cooperación, han de ser voluntarias (posteriormente desarrollaremos hasta qué punto la distorsión de este elemento ha provocado el fracaso de algunos de los postulados de la LRSAL, concretamente las previsiones conexas de los arts.

31 y 36.1 a) LRBRL) y que en todo caso ha de quedar claro que la competencia no es desplazada y queda residenciada en el municipio, que por ello ha de tener una efectiva capacidad de decisión sobre la misma en uso de su autonomía local, que de otra manera quedaría desconocida (en este sentido, también, Carbonell Porras 2021, 93).

A partir de este marco jurídico, los principales vectores en que se concreta la asistencia a los municipios y el asesoramiento técnico que han de proveer las Diputaciones provinciales se desarrollan en cuestiones de implantación del procedimiento administrativo electrónico (donde se han ido desarrollando toda una serie de planes para su puesta en marcha, así como políticas de apoyo al gobierno abierto a escala local, ex art. 36.2 d) LRBRL; y además en la actualidad las obligaciones adicionales en materia de transparencia a las que ya se ha hecho referencia), y especialmente de contratación pública (procedimientos, como es sabido, de cierta complejidad burocrático-administrativa en la tramitación de los mismos) y en todo lo referido a las cuestiones fiscales. En tanto que se trata de temas tratados en otros capítulos de este libro, nos remitimos a ellos y cerramos esta exposición, en cambio, con la regulación general de la prestación de asesoramiento técnico y asistencia, que esencialmente se refiere a las previsiones de los apartados a), b) y c) del art. 36.1 LRBRL. Así, en concreto, se determinan como competencias de las Diputaciones:

a) *La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.*

b) *La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.*

c) *La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.*

Esta asistencia provincial, que lógicamente ha de centrarse esencialmente en la garantía de la prestación de los servicios que los municipios están obligados a prestar (art. 26.3 LRBRL), puede comprender el asesoramiento técnico y la asistencia en muchas derivadas de la actuación municipal. La doctrina suele identificar como áreas tradicionales donde opera el mismo la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras o instalaciones, informes técnicos previos al otorgamiento de licencias, construcción y conservación de caminos y vías rurales y demás obras y servicios que sean de competencia municipal según la LRBRL y demás normas de régimen local (Carbonell Porras, 2021, 96). Por lo demás, para la concreción de estos mecanismos de asesoramiento, además de la prestación directa por parte de las Diputaciones si así se considera más idóneo, quedan a disposición de la misma y de los municipios en beneficio de los que se preste todas las formas de colaboración y articulación de prestaciones administrativas, incluyendo la posibilidad de creación de consorcios y otras formas asociativas. El respeto a la autonomía local aconseja, por lo demás, que las restricciones en este sentido sean las mínimas, y así se ha generalizado el despliegue de estos instrumentos en nuestro régimen local.

En la medida en que en los tres casos, a la postre, las Diputaciones provinciales habrán de organizar, coordinar o financiar la prestación de determinados servicios, la solución normativa ofrecida por la norma para cumplir con estas obligaciones es común, y el art. 36.2 LRBRL la vehicula a partir de la aprobación anual de un Plan Provincial de Cooperación a las Obras y Servicios de Competencia Municipal, en cuya elaboración ha de darse participación a los municipios de la provincia y que, respecto de esta competencia provincial, sustancia el grueso del ejercicio de la competencia. Estos planes históricamente se han desarrollado con un importante grado de discrecionalidad, pero la jurisprudencia exige un trato no discriminatorio, de modo que las diferencias de trato han de quedar siempre justificadas debidamente y deben basarse en situaciones objetivas. En este sentido, la norma exige que se incluya en el Plan una memoria que explicita los criterios para el reparto de fondos, que han de ser en todo caso «objetivos y equitativos y entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios». En este sentido, cabe además recordar que la ya referida STC 111/2016 ha interpretado esta previsión expresando que se

ha de interpretar con gran rigor y dejando claro que la constitucionalidad del precepto depende de un reforzamiento de las garantías de este trato no discriminatorio y muy particularmente de la participación de los municipios, de forma efectiva, en su realización.

Así, los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios municipales se han constituido desde sus orígenes y lo siguen siendo en la actualidad como un instrumento clave para la articulación de esta labor de soporte a los municipios que, además, como se ha resaltado tradicionalmente (Carbonell Porras 2021, 111) pueden ir más allá del apoyo a estrictas competencias municipales (es conocido el caso, por ejemplo, de la financiación de vías y otras infraestructuras).

Adicionalmente, estos planes pueden contemplar el otorgamiento de subvenciones o ayudas para la realización o mantenimiento de obras y servicios municipales, con la finalidad de asegurar el acceso a la población de la provincia del conjunto de servicios mínimos con la mayor eficacia y economía, pero también se pueden prever planes específicos de ayuda o cualquier instrumento equivalente (art. 36.2 b) LRBRL).

*«Las competencias y funciones de
la Diputaciones provinciales
permiten desarrollar un papel de
asesoramiento y asistencia a los
municipios»*

A partir de este somero y rápido repaso al enmarque jurídico de nuestro régimen constitucional, legislación básica estatal y desarrollo por parte de la legislación autonómica valenciana en materia de asesoramiento técnico y asistencia a municipios queda bastante claro hasta qué punto el ejercicio de las competencias que, de una manera u otra, pueden reconducirse a la misma, es el que aporta el verdadero carácter definidor a las Diputaciones provinciales en la actualidad. Prácticamente todas sus funciones esenciales y sus competencias estrictamente propias comparten, de un modo u otro, esta finalidad, ya sea respecto de ámbitos materiales concretos

determinados por la norma respecto de los cuales se deduce una obligación legal expresa de ayuda por parte de las Diputaciones provinciales a los municipios que se encuentran por debajo de unos umbrales de tamaño (contratación o gestión fiscal, a partir de la aplicación directa de la norma básica estatal; pero siendo estas materias susceptibles de ser ampliadas, por ejemplo, por la legislación autonómica sectorial de desarrollo al establecer también obligaciones de prestación de servicios sociales en municipios de menos de 20.000 habitantes aprovechando su competencia de coordinación o en materia de transparencia desarrollando las obligaciones básicas de asistencia en materia de procedimiento administrativo electrónico), ya sea a partir de la elaboración de los Planes anuales para la mejora y garantía de la prestación de servicios y realización de obras en municipios de acuerdo a una evaluación y planificación realizada por las propias Diputaciones provinciales.

Son muy importantes, especialmente para los de menor dimensión, por sus menores capacidades económicas y de gestión, los Planes provinciales en desarrollo del art. 36.1 b) LRBRL. Es en la realización de estos planes, junto a las labores adicionales de actuación, complementando las de la Comunidad Autónoma y los municipios en favor de intereses provinciales o para el fomento del desarrollo económico y social, donde sustancialmente actúan en la actualidad las Diputaciones provinciales ejerciendo discrecionalidad y orientando su actuación y el destino de sus fondos en una dirección u otra por motivos de oportunidad; en definitiva, en la orientación política y valorativa de estas actuaciones se percibe el grado de efectiva autonomía de las Diputaciones como lo que son también en nuestro sistema: verdaderas entidades locales con un ámbito propio de intereses. Con todo, y aun siendo importante respetar este ámbito de autonomía, dado que en ausencia del mismo las Diputaciones provinciales perderían su sentido, y si quedaran reducidas a mero brazo ejecutor en todos sus términos reglados bien de requerimientos derivados de la legislación básica estatal, bien de la normativa y ejecución de políticas autonómicas no tendrían directamente razón de ser como administraciones públicas con reconocimiento de una esfera propia y autónoma de interés y decisión, resulta absolutamente fundamental que este ejercicio legítimo de discrecionalidad y ejercicio de oportunidad política legítimas no derive en arbitrariedades partidistas inaceptables, más propias del modelo de Diputaciones provinciales de otros

tiempos que de su conformación y configuración presente y constitucional. En este sentido, y en desarrollo de las previsiones de la legislación básica estatal que inciden en la necesidad de que los repartos de fondos y prestación diferencial de asistencia se basen en diferenciaciones objetivas, son necesarios muchos más controles, tanto en la definición normativa y marco jurídico de actuación para la elaboración de estos planes, como en su control jurisdiccional, del que ha sido la norma hasta este momento. Porque la función de apoyo a los municipios, que se conforma a partir de las intervenciones anteriormente expuestas, pero también a partir de este último vector de actuación, puede y debe comprender la definición por parte de las Diputaciones provinciales, tal y como son entendidas en nuestro, de prioridades y líneas políticas de actuación, pero en ningún caso preterir a unos municipios sobre otros por un uso desviado de estos recursos, menos aún si es con intencionalidad política. En esta dirección de garantía de la correcta utilización de estos instrumentos, profundizando la línea ya marcada por el Tribunal Constitucional, deberían ir encaminados los esfuerzos normativos para un mejor encuadre de estas labores de soporte y asistencia, para lo que, por ejemplo, el marco autonómico de desarrollo del régimen local de cada Comunidad Autónoma podría ser un excelente banco de pruebas.

BIBLIOGRAFÍA

ALMEIDA CERREDA, 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), pp. 59-81. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11203>

BOIX PALOP, A. (2014): «Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (2). DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.v0i2.10199>

BOIX PALOP, A. (2017): «El régimen local tras el fracaso de la reforma de 2013», en *El Cronista Social y Democrático de Derecho* (68), pp. 24-35.

CARBONELL PORRAS, E. (2021): «Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación», en *Cuadernos de Derecho Local*. Nº 56. pp. 84-117.

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), pp. 58-70. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.i15.10922>

LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. (2014): «La política tributaria y las corporaciones locales: elementos de análisis y discusión», en *Papeles de economía española*. núm. 139, pp. 115-124.

PEÑA ALONSO, J. (2019): «El papel de las Diputaciones en la implantación de la LOPDGDD y el RGPD en los municipios de menor tamaño», en Campos Acuña (Dir.), *Aplicación práctica y adaptación de la protección de datos en el ámbito local: novedades tras el RGDP y la LOPDGDD*. Wolters Kluwer. pp. 453-477.

ROMERO y BOIX PALOP, A. (2015): *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el Gobierno local*. Publicacions de la Universitat de València.

TEJEDOR BIELSA, J. (2015): «El desarrollo autonómico de la reforma local de 2013: entre la rebelión y el pragmatismo», en Boix Palop y De la Encarnación Valcárcel (coords.), *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*. Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 81-100.

UCEDA i MAZA, F. X. y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, L. (2015): «Los servicios sociales municipales y la Ley Local de 2013», en Boix Palop y De la Encarnación Valcárcel (coords.), *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*. Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 233-270.

VELASCO CABALLERO, F. (2020): «Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local», *Anuario de Derecho Municipal* (13), pp. 21-53. DOI: <http://www.revistasmarcialpons.es/anuarioderechomunicipal/article/view/municipios-urbanos-versus-municipios-rurales>

Capítulo VI

Diputaciones provinciales y municipios de menor población: ¿qué papel corresponde a las entidades supramunicipales en el mapa local?

Consuelo Doncel Rodríguez

Secretaria General del Ayuntamiento de Lora del Río (Sevilla)

Consuelo Doncel Rodríguez. Secretaria General del Ayuntamiento del Lora del Río (Sevilla). Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Carlos III de Madrid y Máster de Investigación Universitaria por la UEx. Premio de Ensayo Jurídico «San Raimundo de Peñafort» otorgado por la Facultad de Derecho de Extremadura. Funcionaria con Habilitación de Carácter Nacional, perteneciente a la Subescala de Secretaría de entrada. Perteneciente a los Grupos de Trabajo de Integridad en la Contratación Pública y de Buen Gobierno en las Pequeñas y Medianas entidades locales de la FEMP. Doctorando en Derecho administrativo en la Universidad de Sevilla.

1. INTRODUCCIÓN

Existe en la actualidad un problema demográfico que afecta a todo el territorio nacional y que ocupa desde hace varios años, un lugar cada vez más importante en la agenda política. Un ejemplo de ello lo constituye la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, a raíz del compromiso adquirido en la VI Conferencia de Presidentes de enero de 2017. Así, en el Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019 se aprueba un acuerdo sobre las directrices generales de esta Estrategia Nacional, elaboradas por el

Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, adscrito al Ministerio de Política Territorial y Función Pública [\(1\)](#).

Por su parte, en relación con este último objetivo, las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, establecen como medidas las «iniciativas de simplificación normativa y administrativa. Especialmente para los pequeños municipios» [\(2\)](#).

Y por su parte, la Federación Española de Municipios y Provincias ha hecho llegar al Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico un documento titulado «Documento de acción. Listado de medidas para luchar contra la despoblación de España» [\(3\)](#) en el que se proponen diferentes medidas, entre las que destacamos la de reforzar el papel de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares «como entidades de referencia y liderazgo en las políticas de sostenimiento de municipios y entidades locales menores», así como promover la simplificación administrativa y burocrática «para erradicar los frenos existentes en estos momentos para el desarrollo de proyectos e iniciativas públicas y privadas que contribuyen a la reactivación del medio rural».

Ciertamente, este es el escenario principal ante el que nos encontramos cuando desde el Ministerio de Política Territorial y Función Pública se plantea la modificación de la actual LRBRL, con la intención de incorporar un Estatuto Básico de municipios de menor población, sin que haya trascendido el contenido y el alcance de éste.

Sin embargo, a nuestro juicio, este Estatuto Básico debe pivotar sobre dos cuestiones esenciales, que son las que más se han venido exigiendo cada vez que se ha modificado el régimen local y que sin embargo no han encontrado respuesta: la necesaria simplificación administrativa y la articulación de mecanismos de gestión de los Ayuntamientos que faciliten su funcionamiento ordinario, sin obligarles a enfrentarse a auténticos laberintos burocráticos en los que no sólo se pierden los propios empleados públicos sino también los ciudadanos.

Pese a no haberse definido en la actualidad cual sería el contenido de ese Estatuto Básico, debe aplaudirse esta propuesta precisamente porque es la primera vez que en las reformas del régimen local se pone directamente el

foco en estas entidades locales de menor población que han presentado siempre una especial dificultad para su gestión local.

Es cierto que desde sus orígenes, la LRBRL contempla en su artículo 30 que sean las Comunidades Autónomas las que dentro del marco previsto por la legislación básica, establezcan regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural. Sin embargo, desde las propias Comunidades Autónomas tampoco se han aportado novedades significativas respecto de lo articulado en la legislación estatal (Tornos Mas, 2021).

*«La propuesta de crear un
Estatuto Básico de municipios de
menor población debe articularse
entre la simplificación administrativa
y la articulación de mecanismos de
gestión en los Ayuntamientos»*

En la reforma de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMGL), el objetivo fue reforzar el papel de las mancomunidades, así como el papel de las Diputaciones Provinciales y la inclusión de un título específico para los municipios de mayor población.

En cuanto al refuerzo de las Diputaciones Provinciales, señalaba la Exposición de motivos que «en el ámbito de las competencias locales, debe señalarse que la atribución a las provincias de funciones en materia de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación estratégica en el territorio provincial, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito, es de particular relevancia, pues enlaza directamente con un conjunto de actividades de creciente importancia en los gobiernos locales contemporáneos, en el que las Diputaciones provinciales ya se han venido implicando de forma creciente durante los últimos años. Esta competencia provincial resulta especialmente necesaria en las zonas rurales, donde la puesta en práctica de las políticas de desarrollo local está produciendo excelentes resultados».

Sin embargo, no podemos ser tan optimistas como era el legislador hace casi veinte años, precisamente porque pese a dicho refuerzo, no parece que hayan conseguido las Diputaciones Provinciales llegar con toda la fortaleza que era necesaria a todas esas zonas rurales, siempre tan necesitadas de asistencia para el cumplimiento de sus competencias. Profundizaremos más adelante sobre esta cuestión.

Por su parte, la LMGL establecía la diferencia organizativa entre los municipios de régimen común y los de gran población, que fue bien acogida a pesar de que el legislador dejó poco margen de desarrollo tanto a las Comunidades Autónomas como a los propios Ayuntamientos (Díez Sastre, 2019). Se han necesitado veinte años para que se ponga de manifiesto que los municipios de menor población también necesitaban un régimen jurídico precisamente por los mismos motivos que los necesitaban aquellos: porque sus necesidades no encontraban suficiente acomodo en el régimen local de aquel momento.

La posterior reforma de la LRBRL a través de la LRSAL, centrada principalmente en que las entidades locales cumplieran los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, dedicó sus esfuerzos a que las entidades locales no asumieran competencias que no les atribuyera la ley y para las que no tuvieran la oportuna financiación y nuevamente, se indicó en su Exposición de motivos que otro de los objetivos era reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales. También se introducen medidas con el objetivo de fomentar la fusión voluntaria de municipios.

Es por ello, que pretendemos a continuación plantear algunas alternativas respecto del papel que deben desempeñar las Diputaciones Provinciales, precisamente porque somos conscientes que los municipios de menor población las necesitan y no siempre aquellas están en condiciones de cubrir esas necesidades. Un modelo sostenible de asistencia a los pequeños municipios es más necesario que nunca para poder garantizar la sostenibilidad de un modelo que se muestra cada vez más agotado.

2. UNA REFLEXIÓN PREVIA SOBRE EL ETERNO DEBATE SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LA PLANTA MUNICIPAL

Nos parece necesario abordar por qué las medidas que se han implantado en los últimos años no han conseguido los resultados esperados. Porque seguimos encontrándonos más de 8.000 municipios en todo el territorio nacional, muchos de los cuales no cuentan con los medios necesarios para hacer frente al conjunto de sus competencias y, en definitiva, para poder atender las demandas de sus vecinos.

Nos adherimos aquí a la visión poco optimista manifestada por la doctrina que considera que las tímidas y limitadas reformas no han permitido que las entidades que conforman la Administración local puedan dar una respuesta a sus necesidades en los términos que exige la aplicación de los principios de proximidad y subsidiariedad, de acuerdo con la Carta Europea de la Autonomía Local (Campos Acuña y Fernández Llera, 2022).

Con anterioridad a la LRSAL, se configura en la LRBRL la fusión de municipios de forma tímida, limitándose a establecer que, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado podría establecer medidas tendentes a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales. Sin embargo, ante las prácticamente inexistentes fusiones que se realizaban en el ámbito local, se optó en la LRSAL por establecer mecanismos de fomento de las fusiones, con el objetivo, tal y como recoge su Exposición de motivos, de que «se potencie a los municipios que se fusionan ya que contribuyen a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal».

«La fusión de municipios no ha conseguido despegar en nuestro país tras la LRSAL diez años después de la modificación de la LRBRL. Es necesario conocer a fondo cuales son las reticencias de los municipios a fusionarse entre ellos»

Habiendo transcurrido diez años desde la reforma operada por la LRSAL, ¿cuáles han sido los resultados obtenidos en la implantación de esta medida? Pues lo cierto es que éstos no han sido nada esperanzadores. Solamente se han fusionado en Galicia los municipios de Oza-Cesuras en el año 2013 y Cerdedo-Cotobade en el año 2016. Pero es que la situación es todavía más insostenible: siguen creándose municipios, de tal forma que no sólo no disminuyen, sino que sigue incrementándose el número de municipios en España. Y ello, pese a que 3 de cada 4 municipios pierden población en la última década [\(4\)](#).

No deja de ser cierto que se ha vislumbrado algo de luz en la fusión de los municipios de Villanueva de la Serena y Don Benito, municipios de Extremadura, cuya suma de población (25.800 y 37.300 habitantes respectivamente) la convertirán en la tercera ciudad más poblada de Extremadura, solamente superada por Badajoz y Cáceres. Se trata de un proyecto muy interesante e ilusionante, precisamente porque el liderazgo de la iniciativa ha partido tanto de los Ayuntamientos afectados como de la Mancomunidad de municipios de Don Benito-Villanueva y pone de manifiesto cómo la cooperación intermunicipal puede ser utilizada cuando se reúnen condiciones de suficiente arrojo político y un exhaustivo estudio sobre la viabilidad de la fusión (Torrecillas Martínez, 2022).

Sin embargo, cabe plantearse si estas actuaciones son suficientes para que cale en el mundo local la conveniencia de realizar fusiones entre municipios y a nuestro juicio no lo son. Es necesario estudiar, preguntar y conocer a fondo y de primera mano, cuáles son las reticencias de los municipios a fusionarse con otros. No creemos que se trate sólo de que los responsables municipales lo perciban como una pérdida de servicios para sus habitantes, como se ha planteado (De Diego Gómez y Vaquero García, 2016), sino que quizás subyacen intereses sociales, culturales e incluso políticos que trascienden más allá de cuestiones puramente económicas o de la propia sostenibilidad financiera de éstos. En todo caso, desconocemos si se han realizado estudios en este sentido: el de conocer los motivos reales por los que aquellos que tienen en su mano la posibilidad de fusionarse, que son única y exclusivamente los municipios españoles, no lo hacen. Quizás entendiendo la idiosincrasia que presentan estos municipios, puedan

plantearse alternativas realistas y viables al problema de la planta municipal, que apenas ha mejorado en los últimos cuarenta años.

Por supuesto, las fusiones municipales son opciones solventes para solucionar la problemática de la planta municipal y compartimos las propuestas dirigidas a fomentar la fusión de Ayuntamientos, como la creación de Oficinas para fusiones encargada del estudio, programación y promoción de las fusiones de municipios, así como la de desplegar una importante estrategia de información sobre las fusiones municipales a fin de que se erradiquen los prejuicios que pudieran existir sobre éstas (De Diego Gómez y Vaquero García, 2016).

No somos especialmente optimistas respecto del resultado que se pueda obtener a partir de éstas, simplemente porque las entidades locales, que son las que deben asumir esa condición, no parecen estar dispuestas a hacerlo. Precisamente porque «no puede ser el municipio una fórmula organizativa totalmente artificial determinada por la agrupación de pueblos en función de lo que aconseje la eficacia y la eficiencia administrativa» (Rebollo Puig, 2008). En el mismo sentido, se ha señalado la conveniencia de mantener la planta municipal porque la riqueza del territorio debe medirse por vectores sociales, ambientales, territoriales, etc. que deben ser tenidos en cuenta (Forcadell Esteller, 2017). Pero, sobre todo, porque la voluntad de los municipios afectados es necesaria y determinante (Rebollo Puig, 2008) y no parece que la fusión de sus municipios se encuentre dentro de las opciones que barajan las corporaciones locales.

*«Las propuestas que en los
últimos años se han planteado en la
reforma del régimen local no han
tenido una incidencia directa en la
mejora de la gestión de los
municipios de menor población»*

Precisamente, porque como reflexiona Rebollo Puig, «se puede partir de que los pueblos, auténtica unidad social de convivencia básica, han de tener

una Administración, que es la municipal; y, partiendo de esos pueblos reales, de sus necesidades y de sus posibilidades de autoadministración, se configura a su medida a los municipios y a su autonomía. Porque imagino, parafraseando la afirmación evangélica, que no se hicieron los municipios para la autonomía sino la autonomía para los municipios. Y aun antes cabría decir que no se hicieron los pueblos para los municipios sino los municipios para los pueblos, y todo ello para las personas» (Rebollo Puig, 2008).

Lo cierto es que las propuestas que en los últimos años se han planteado en la reforma del régimen local no han tenido una incidencia directa en la mejora de la gestión de los municipios de menor población. Incluso cabría plantearse si no han ido significativamente a peor. Entre otras cuestiones, porque en los últimos años venimos sufriendo una superproducción normativa [\(5\)](#) que ha excedido con creces la capacidad de adaptación de estos municipios. Esta situación nos lleva a considerar que la necesaria reforma de la gestión municipal debe pasar necesariamente por la simplificación administrativa para estas entidades, con el fin de que la gestión ordinaria municipal no se vea excesivamente burocratizada, con los perjuicios que ello conlleva para una adecuada prestación de las competencias y servicios públicos locales.

Pero dejando al margen la necesaria simplificación administrativa, que nos parece fundamental y prioritaria, nos centraremos en otra reforma necesaria, que es la de la mejora de la gestión municipal. Así, cabe preguntarse si existe la posibilidad de que, a nivel local, se puedan articular instrumentos que mejoren la gestión administrativa de los municipios de menor población, agilizando la tramitación de los expedientes, mejorando la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios municipales, siempre dentro del sistema de distribución de competencias actual y que por supuesto, sea respetuoso con la autonomía local plasmada en el art. 137 CE.

La mayoría de las medidas que se han planteado en los últimos años parten de la necesaria intervención de entidades supramunicipales, como es el caso de las diputaciones provinciales, que mediante las funciones que tienen atribuidas por el art. 36 LRBRL tratan de facilitar la gestión municipal de estos Ayuntamientos. Estamos de acuerdo en que estas funciones son imprescindibles y realmente, la razón de ser de la existencia

de las diputaciones provinciales en la actualidad. Pero ¿por qué la asistencia de éstas no se despliega suficientemente? Lo cierto es que en la actualidad nos encontramos con Ayuntamientos de escasa y pequeña población sobrecargados administrativamente de trabajo, sin capacidad de gestión de determinados servicios y con una grave incapacidad de organización administrativa.

Si la integración de la organización política de diferentes municipios en uno sólo (la fusión de municipios que recoge el art. 13.4 LRBRL) no ha funcionado en absoluto, como veíamos anteriormente, cabe plantarse si existe algún margen de mejora en el ejercicio de las competencias de coordinación y asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de las diputaciones provinciales, evitando que dicha asistencia llegue de forma desigual dependiendo de cada territorio.

Es por ello, que de acuerdo con el principio de autonomía local consagrado en el art. 137 CE, la propuesta que aquí planteamos, pretende ser respetuosa tanto con la identidad de los municipios como con su autonomía local.

3. LA COOPERACIÓN Y OPTIMIZACIÓN DE RECURSOS HUMANOS, TÉCNICOS Y MATERIALES EN LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

3.1. La fijación de un umbral máximo de población para la asistencia y cooperación de la Diputación Provincial a los municipios de menor población.

A la hora de plantear alternativas reales sobre el papel que deben desempeñar las diputaciones provinciales respecto de los municipios de menor población en una posible modificación de la LRBRL que incluyera un régimen específico para éstos, nos resulta absolutamente indispensable que se fije con carácter previo el umbral máximo de población de las entidades locales a partir del cual se entiende que ya no es necesaria la intervención de la Diputación provincial, o al menos, no con la misma

intensidad que los municipios que se sitúen por debajo de ese umbral máximo.

Y nos parece importante porque incluso el art. 36 LRBRL tras la modificación operada por la LRSAL, establece, dependiendo de la competencia de que se trate, un umbral máximo de población diferente, dando lugar, a nuestro juicio, de importantes disfuncionalidades. Por ejemplo, garantizar en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención (art. 36.1.b) LRBRL), apoyo a la gestión financiera a municipios con población inferior a 20.000 habitantes (art. 36.1.f) LRBRL), prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes y tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes (art.36.1.c) LRBRL), prestación de servicios de administración electrónica y contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes (art. 36.1.g) LRBRL) o incluso el concepto jurídico indeterminado que recoge el art. 36.1.b) LRBRL cuando se refiere a la competencia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, «especialmente los de menor capacidad económica y de gestión».

Si lo que se pretende es que se articulen medidas para solventar el problema demográfico a través de, entre otras medidas, la modificación de la LRBRL para establecer un régimen diferenciado de los municipios de menor población por entender que éstos se corresponden con las zonas rurales más desfavorecidas, necesariamente debemos delimitar ese umbral máximo de población que debe tener carácter prioritario para la actuación conjunta de todas las Administraciones, entre las que se encuentran las diputaciones provinciales. Si se pretende potenciar un marco de actuación conjunta, definir el objetivo poblacional al que van a ir dirigidas éstas, facilitará enormemente la forma de gestión administrativa y estandarizará la forma en que deba prestarse esa actuación, articulando fórmulas que puedan ser aplicables de forma similar en las distintas partes del territorio nacional, sin perjuicio de las particularidades que presenten determinadas zonas rurales.

En todo caso, no encontramos justificación alguna al establecimiento de criterios de población distintos según la competencia de que se trate, más

allá de la delimitación de los servicios públicos obligatorios recogidos en el art. 26 LRBRL y precisamente porque pueden generarse desigualdades entre ellos, proponemos en primer lugar, la fijación de un umbral máximo de población para el ejercicio de las competencias recogidas en el art. 36 LRBRL en relación con los municipios de menor población.

*«Es necesario fijar un umbral
máximo de población para el
ejercicio de las competencias
recogidas en el art. 36 LRBRL a fin
de garantizar la igualdad entre todos
los municipios»*

En cuanto a la fijación de ese umbral máximo de población, compartimos la reflexión de Carbonell Porras de que los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, con una actividad económica especialmente dedicada a la agricultura o ganadería, con importante aislamiento geográfico, son los especialmente necesitados de acciones públicas que garanticen a los ciudadanos un adecuado acceso a servicios e infraestructuras de calidad, siendo éstos a los que debe atender especialmente la provincia (Carbonell Porras, 2021).

Lo cierto es que la mayoría de los municipios de menos de 5.000 habitantes cumplen las condiciones anteriores y por ello, la fijación del umbral máximo de población en 5.000 habitantes nos parece adecuado para la finalidad perseguida, que no es más que garantizar que la Diputación provincial preste de forma adecuada las competencias que le atribuye el art. 36 LRBRL.

¿Significa lo anterior que los municipios de más de 5.000 habitantes deben quedar fuera del ámbito de asistencia, cooperación, coordinación y prestación de servicios de la Diputación provincial? Por supuesto que no, pero debemos asumir también que los municipios de más de 5.000 habitantes disponen de unos medios que, aun siendo insuficientes, distan considerablemente de las necesidades de los municipios de 500, 1.000 o

2.000 habitantes, que apenas disponen de apoyo administrativo para el ejercicio de sus funciones y el propio funcionamiento del municipio y que, además, son los municipios mayoritarios en nuestro país. Pensemos que para el año 2021, de los 8.131 municipios existentes, 5.002 tenían una población inferior a 1.000 habitantes (Carbonell Porras, 2021).

Parejo Alfonso plantea, a propósito de la problemática de la planta municipal, una posible solución consistente en fijar un umbral máximo de población para la inclusión de los municipios en la agrupación forzosa provincial, de tal forma que los municipios no comprendidos en ésta quedarían «liberados» del vínculo de la agrupación, no perteneciendo por tanto a la Diputación y quedando fuera de su radio de acción (Parejo Alfonso, 2016). La solución que a continuación proponemos es menos radical que la propuesta por Parejo Alfonso, pero que, sin embargo, comparte un elemento central: las diputaciones provinciales se deben a los municipios de menor población porque son precisamente éstos los que más necesitan el apoyo de esta institución. Nos parece muy legítimo plantearse si efectivamente tiene sentido que municipios de gran población o de una población con una importante infraestructura política y administrativa pertenezcan a una Diputación provincial cuando su propia subsistencia está asegurada, pero sin embargo, nos parece suficiente con que la mayoría de los recursos de las diputaciones provinciales vayan dirigidos a dar la asistencia técnica y cooperación necesaria a los municipios de menor población, sin que las demás entidades locales tengan que abandonar la institución.

Compartimos la ventaja que para Parejo Alfonso reside en la propuesta relativa a la exclusión de determinados municipios de la agrupación forzosa provincial, como es, por ejemplo, resolver el problema de la insuficiencia de capacidad derivada del minifundismo municipal sin necesidad de supresión de municipios o fusiones obligatorias (Parejo Alfonso, 2016), pero sin embargo, consideramos que una mejor articulación de las competencias de las diputaciones provinciales centradas en los municipios de menos de 5.000 habitantes, también solucionaría parte del problema de la planta municipal.

3.2. Sobre las competencias de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de menor población

No cabe duda de que la función central de las diputaciones, como bien ha señalado el Libro Blanco para la reforma del Gobierno local, debe ser la cooperación, de tal forma que «la ley debería asegurar a la diputación la competencia para la cooperación local, porque ésta es la principal razón de ser de la misma, y porque en esa tarea está especializada mejor que ninguna otra institución pública». Además, se incide especialmente en la importancia de la «optimización de recursos humanos, técnicos y materiales al aplicar economías de escala» [\(6\)](#).

Es un buen punto de partida considerar que en pleno s. XXI la cooperación y la optimización de recursos humanos, técnicos y materiales son la razón de ser de las diputaciones provinciales y debe ser éste el eje central sobre el que pivoten el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, parece que, tras la LRSAL, en la que se vuelve a reforzar su papel, las diputaciones provinciales no han sabido asumir «su nuevo rol institucional» que exige una reflexión sobre su papel de apoyo a los municipios (Villaescusa Serrano, 2019), de tal forma que las diputaciones han dado pocos pasos en su necesario proceso de adaptación al nuevo escenario político-institucional, así como normativo (Jiménez Asensio, 2016).

El art. 31 LRBRL es muy claro cuando señala que son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales y, en particular, asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal. Precepto, por cierto, que no ha sufrido modificación alguna desde la entrada en vigor de la LRBRL, a diferencia del art. 36 LRBRL que regula el ejercicio de las competencias de las diputaciones provinciales y que ha sufrido importantes modificaciones a partir de las reformas que ya hemos comentado y muy especialmente, desde la LRSAL, que pretendía precisamente reforzar su papel, si bien no con el alcance esperado como iremos viendo.

De todas las competencias que se recogen en el art. 36 LRBRL nos centraremos en la relativa a la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, recogida en el apartado b) del primer apartado de dicho precepto, así como posteriormente abordaremos la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en municipios con población inferior a 20.000 habitantes, recogida en el apartado g) del mismo apartado, pues es sobre estas competencias desde donde abordaremos la necesaria optimización de estos recursos, precisamente porque nuestro planteamiento parte de la necesaria integración administrativa que facilite la gestión de las entidades locales de menor población.

*«La asistencia y cooperación
jurídica es la razón de ser de las
diputaciones provinciales por lo que
es necesario abordar la optimización
de los recursos de los que éstas
disponen»*

Centrándonos en la primera de ellas, esto es, la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, a diferencia de otras competencias recogidas en el art. 36 LRBRL, la prevista en este apartado b) habla de «asistencia y cooperación». No se habla de coordinación, sino de cooperación. Y esa diferencia se nos antoja fundamental, precisamente porque como ha señalado la doctrina, la asistencia y cooperación a los municipios es la función clave de las diputaciones provinciales (Carbonell Porras, 2021), e incluso su propia razón de ser.

En relación con la cooperación ya se ha apuntado desde hace tiempo que la cooperación no limita el ejercicio de las competencias propias, sino que «únicamente en su ejercicio quedan afectadas en la medida que disponga la entidad titular de la competencia. Por ello, la virtualidad de este principio depende esencial de la actitud con que cada instancia asuma las relaciones con otros entes» (Barrio García, 2000).

En este sentido, para la doctrina la nota de la voluntariedad parece ser el rasgo distintivo de la cooperación, con independencia del cauce jurídico que se elija para su instrumentación, que puede ser cualquiera legalmente previsto (Menéndez Rexach, 1994) y así se recogió primeramente en la LRBRL en el art. 57 LRBRL, que establece que ésta «entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban».

Precisamente, como apunta Menéndez Rexach, es la LRBRL la primera Ley en abordar con carácter general las relaciones interadministrativas y en ella se han basado tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional para distinguir entre cooperación y coordinación (Menéndez Rexach, 1994).

En la actualidad, estos principios también se recogen en el art. 140.1.d) de la LRJSP, al señalar que existe cooperación cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común. En todo caso, se trata de un supuesto en el que diferentes entes, de acuerdo con el principio de lealtad institucional, deben actuar conjuntamente, con la finalidad de conseguir los medios necesarios para la ejecución de competencias o de optimizar el uso de los ya disponibles (Almeida Cerrada y Santiago Iglesias, 2021).

Sin embargo, también reconoce la doctrina que frente al consentimiento o aceptación expresa para que las Administraciones Públicas puedan formalizar una relación de cooperación, en los términos previstos por el art. 143.2 LRJSP, existe una cooperación que se atribuye directamente por el ordenamiento como una competencia a una determinada entidad pública, en lo que se ha denominado convencionalmente de cooperación competencial, de tal forma que los poderes públicos quedan obligados a ejercer acciones en provecho y ayuda de otras entidades (Vilalta Reixach, 2017). Y es que «a pesar de que es verdad que dicha competencia implicaría que la Administración cooperante deba desplegar necesariamente todos los medios económicos, personales e instrumentales que requiera la prestación de dicha

cooperación, ello no obsta para que podamos entender que su formalización requiere, en todo caso, del consentimiento de la otra parte» (Vilalta Reixach, 2017).

Es en el marco de la obligatoriedad de la Administración cooperante de desplegar todos aquellos medios de los que dispone para poder prestar dicha cooperación con la Administración que necesita la misma, sin abandonar el consentimiento y la voluntariedad entre ambas Administraciones donde debe moverse la cooperación que le corresponde a las diputaciones provinciales en los términos establecidos por el art. 36 LRBRL.

Sólo desde esta doble perspectiva podremos articular mecanismos de cooperación que trasladen la confianza a los municipios de menor población de que la Diputación provincial articulará todos los mecanismos disponibles para prestarle la cooperación que necesita, a fin de garantizar que al menos, desde el punto de vista administrativo, pueda convertirse en un municipio sostenible y solvente. Precisamente, porque como se ha apuntado, no se ha potenciado (ni cuestionado con carácter general) esta competencia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica con los municipios de menor capacidad económica y de gestión a que se refiere el artículo 36.1.b) de la LRBRL (Carbonell Porras, 2013).

Como ya adelantábamos en el apartado anterior, nuestra propuesta de *lege ferenda* es que se concrete legalmente que la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios vaya dirigida a los municipios de menos de 5.000 habitantes, evitando así la ambigüedad que contiene actualmente el art. 36.1.b) LRBRL cuando indica que esta asistencia y cooperación se prestará a los municipios «especialmente los de menor capacidad económica y de gestión». Parece razonable extender ese concepto a los municipios de menos de 5.000 habitantes y así, evitar que por parte de las diputaciones provinciales se concrete en cada caso específico cuales municipios se encuentran en esa indeterminada situación de menor capacidad económica y de gestión. Unificar el criterio para la asistencia y cooperación otorga mayor seguridad jurídica a los municipios y mayor confianza en que serán asistidos en aquellos que necesiten por parte de su Diputación provincial.

*«Es necesario que en el art. 36
LRBRL se delimite el ámbito
material de la cooperación jurídica,
económica y técnica de las
diputaciones a fin de que se concrete
en qué consiste esa asistencia»*

Otro de los aspectos sobre los que es necesario incidir es delimitar el ámbito material en el que debe moverse la cooperación jurídica, económica y técnica. Es decir, tanto para los municipios como para las diputaciones provinciales, puede resultar enormemente útil que se concreten exactamente cuáles son los ámbitos de la cooperación en esa triple vertiente jurídica, económica y técnica. Proponemos a continuación la asistencia material que consideramos fundamental que se preste por las diputaciones provinciales cuando sean requeridas para ello por parte de los municipios:

En primer lugar, respecto de la cooperación jurídica, son esenciales para el funcionamiento de las entidades locales, los informes preceptivos que recoge el art. 3.3 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 (en adelante RDFHCN). Por supuesto que su emisión les corresponde a los funcionarios con habilitación de carácter nacional y así debe ser en todas las entidades locales, pero nada impide que puedan recibir asesoramiento jurídico por parte de la diputación provincial sobre las cuestiones que se le planteen relacionadas con el ejercicio del asesoramiento legal preceptivo que les corresponde en su condición de tales funcionarios. Ese asesoramiento no puede ser rehusado por la Diputación provincial, de tal forma que deberían poder recibir asesoramiento en un plazo razonable para poder seguir desempeñando de conformidad con los plazos de emisión de informe que exige el art. 80 de la LRJPAC.

En segundo lugar, de forma conjunta dentro del ámbito de la cooperación jurídica y técnica, sería conveniente que por parte de las diputaciones provinciales se emitieran los informes técnicos y jurídicos correspondientes a las licencias urbanísticas, de tal forma que los expedientes urbanísticos

podrían ser valorados conjuntamente por una Unidad de urbanismo profesionalizada y centralizada en la Diputación provincial. No debemos olvidar que en los municipios de menor población, tradicionalmente no se ha contado con arquitectos funcionarios de carrera (¡con los problemas que han acarreados los mal denominados *arquitectos honoríficos* y que tan mal parados han salido tanto los profesionales como los Ayuntamientos ante los Tribunales de Justicia). Se necesita profesionalización en el ámbito urbanístico para los pequeños municipios y que se pueda garantizar la prestación de este servicio para los municipios de menos de 5.000 habitantes que no cuenten con personal cualificado para ellos, evitando irregularidades como las comentadas y consiguiendo así una adecuada ordenación urbanística en los municipios españoles. Sobre todo, en el ámbito de la disciplina urbanística, en el que en ocasiones por cercanía con los administrados como por otras cuestiones en las que no es preciso entrar ahora, se ha abandonado absolutamente esta figura tan importante del urbanismo en las entidades locales de menor población. La disciplina urbanística es una rama del derecho urbanístico que debe recuperar el ejercicio de esa competencia municipal con todas las consecuencias para los administrados y con todas las garantías del procedimiento urbanístico.

En tercer lugar, respecto de la cooperación económica, debemos comenzar señalando que tanto en materia de control interno con la entrada en vigor 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 (en adelante el RDCIEL) como por las obligaciones impuestas a los Interventores municipales a través de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante la LOEPSF) y las modificaciones derivadas de la LRSAL, actualmente éstos se encuentran sometidos a una importante carga de trabajo que en los municipios de menor población se hace en ocasiones, prácticamente insostenible. Existe aquí un importante ámbito de cooperación por parte de la Diputación provincial, sobre todo para la emisión de informes que presentan especial complejidad: informes de costes de servicios, económico-financieros para establecimiento de tasas, etc. Y al igual que requeríamos para el ámbito de la Secretaría, ese asesoramiento no pueda ser rehusado por la Diputación provincial y debe ser realizado igualmente en un plazo razonable, precisamente para que esa cooperación no quede vacía de

contenido sino todo lo contrario: sea una auténtica asistencia que permita a las entidades locales trabajar de forma coordinada con la Diputación provincial facilitando considerablemente las funciones que éste tiene encomendadas.

No debemos olvidar que como apunta el Libro Blanco para la Reforma Local de 2005, «la misión de la diputación no es la de financiar a los municipios, pues según la Constitución, esta financiación consiste en tributos propios y participación en los estatales y autonómicos. Por eso, las aportaciones económicas de las diputaciones hacia los municipios deberían ir siempre ligadas a otros tipos de cooperación: técnica, económica, jurídica, etc. Como hemos expresado anteriormente, la solvencia técnica es el mejor aporte de las diputaciones a los municipios, pues la aislada transferencia económica no aporta nada a la intervención de la administración provincial».

Es precisamente a esa solvencia técnica que ya se ensalzada en 2005 a la que apelamos, precisamente porque compartimos que es la aportación más importante que pueden realizar las diputaciones provinciales a los municipios y, por tanto, es ahí donde deben centrarse la mayoría de los esfuerzos de éstas. O en palabras de Villaescusa Serrano «en el fondo de casi todas las posibilidades de cooperación subyace la puesta a disposición de los municipios del trabajo del personal de las diputaciones» (Villaescusa Serrano, 2019).

3.3. Sobre la prestación de servicios especializados y necesarios en las entidades locales

Como señalábamos anteriormente, el art. 36. 1 LRBRL atribuye a las diputaciones provinciales las competencias de servicios de administración electrónica y contratación centralizada en los municipios de menos de 20.000 habitantes, la cual precisamente se establece en la LRSAL y sobre la que es preciso realizar algunas reflexiones previas.

Nuevamente, en la configuración de esta competencia se fija un umbral poblacional superior al de otras competencias, situándose en los 20.000

habitantes, que a nuestro juicio impide una adecuada configuración de la competencia asignada, por los motivos que hemos venido exponiendo.

Recordemos que, desde nuestro punto de vista, el umbral máximo de población que permite una adecuada prestación de los servicios por parte de las diputaciones provinciales lo situábamos en 5.000 habitantes y es preciso no perderlo de vista, en relación con las propuestas que aquí realizaremos.

En segundo lugar, se trata de una competencia para la prestación de dos servicios muy concretos, que son los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada, que podríamos definir como servicios especializados y que además son indispensables para el propio funcionamiento de las entidades locales. Precisamente por eso, preferimos la denominación de prestación de servicios especializados a las entidades locales, porque permite, como más adelante veremos, incluir otra serie de servicios que, a nuestro juicio, también deben ser prestados por las diputaciones provinciales.

«*La prestación de servicios a los municipios de menor población debe ser especializada y relativa a aquellas materias indispensables para el propio funcionamiento de las entidades*»

A la hora de poder examinar en profundidad esta competencia de la Diputación provincial, es esencial no perder de vista que esta competencia fue objeto de interpretación por el Tribunal Constitucional a propósito del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra diversos preceptos de la LRSAL y que dio lugar a la STC (Pleno) 111/2016, de 9 de junio [\(7\)](#), de tal forma que se ha acotado el ámbito de actuación de la Diputación provincial en esta materia.

Así, en el FJ 11 de la mencionada sentencia, el Tribunal Constitucional establece que «la previsión impugnada en modo alguno transfiere en bloque

a la diputación provincial toda la prestación de servicios de administración electrónica y de la contratación de municipios de menos de 20.000 habitantes; una traslación semejante, general e indiscriminada, ni la pretende el legislador ni resultaría compatible con la potestad de autoorganización inherente a la autonomía constitucionalmente garantizada a todos los municipios (art. 137 CE), también a los de menores dimensiones». De tal forma que «lo que pretende el precepto es dar efectividad a la prestación de unos servicios que exigen la aplicación de tecnología informática (en el caso de la administración electrónica) o técnico-jurídica (en el supuesto de la contratación centralizada) que los municipios de pequeña o mediana población (hasta 20.000 habitantes), pueden no estar en condiciones de asumir. En definitiva, se trata de que la diputación provincial cumpla su función institucional más característica prestando apoyo a estos municipios en las tareas que desempeñan relacionadas con la contratación y la llamada administración electrónica».

De esta interpretación del Tribunal Constitucional se extrae la consecuencia jurídica más directa que es la imposibilidad de que el legislador pueda atribuir a la Diputación provincial una competencia en toda su dimensión y *en bloque* que es de la entidad local, porque supone claramente una vulneración de la autonomía local que recoge nuestra Carta Magna. Conclusión que no debe sorprender a nadie a la vista de la configuración actual del principio de autonomía local que se ha establecido por parte de este Alto Tribunal.

Finalmente, entiende el Tribunal Constitucional que dicho precepto es compatible con la Constitución Española si se entiende este ejercicio competencial como una actividad de apoyo para aquellos municipios que no se encuentren en condiciones de asumirla, es decir, que se preste esta asistencia prácticamente en los mismos términos que las demás competencias que contempla el art. 36 LRBRL.

3.3.1. Sobre la competencia relativa a la Administración electrónica

De todas las competencias que recoge el art. 36 LRBRL que le corresponde a las diputaciones provinciales, la relativa a la Administración electrónica es probablemente de las que más han sido desarrolladas por éstas, permitiendo que las entidades locales de menor población hayan

podido adaptarse sin problemas a las nuevas exigencias electrónicas establecidas a partir de la LPACAP, en la que se impone con carácter general el uso de medios electrónicos para la tramitación de los correspondientes procedimientos administrativos.

Especial mención merece la plataforma SEDIPUALB@ [\(8\)](#), puesta en marcha por la Diputación Provincial de Albacete, y que tal como se define, es una herramienta pública que proporciona una gestión completa del proceso administrativo electrónico, y lo que es más importante, se encuentra a disposición de cualquier Administración pública local. Esta prestación se articula a través de los mecanismos de colaboración entre Administraciones públicas que recoge la LRJSP.

No consideramos, por tanto, que sea necesario realizar más consideraciones que las realizadas, si bien, manteniendo el mismo criterio seguido hasta ahora, sería conveniente que nuevamente se redujera el umbral hasta los 5.000 habitantes, para poder garantizar una adecuada prestación de este servicio tan importante para las entidades locales. Precisamente porque la implantación adecuada de la Administración electrónica les permite cumplir las obligaciones no solamente previstas en la Ley 39/2015, de Procedimiento administrativo, sino también las que se derivan de otras leyes, como sucede en el caso de la contratación electrónica que recoge la LCSP.

3.3.2. Asistencia especializada en contratación pública

En segundo lugar, respecto de la contratación centralizada, es una competencia que debe ser asumida por las diputaciones provinciales con la importancia que merece. Porque uno de los principales obstáculos que se encuentran las entidades locales de menor población en materia de contratación pública, es que no pueden desplegarse en ellas los beneficios de la economía de escala, encontrándonos con contrataciones que responden a cuantías extraordinariamente pequeñas pero sobre las que existe necesariamente la obligación de licitar, como consecuencia de la aplicación de los límites de la contratación menor, recogido en el art. 118 de la actual LCSP.

Precisamente por ello, la propia LCSP en su artículo 218 establece que <<para racionalizar y ordenar la adjudicación de contratos las Administraciones Públicas podrán concluir acuerdos marco, articular sistemas dinámicos, o centralizar la contratación de obras, servicios y suministros en servicios especializados>>.

Sin ánimo de ser exhaustivos, nos encontramos ante dos mecanismos que la LCSP pone a disposición de las diputaciones provinciales para que éstas puedan facilitar y mejorar la contratación local: los acuerdos marco y las Centrales de contratación. Se trata de dos mecanismos que si se despliegan con todo su potencial, facilitan enormemente la gestión tan compleja de los contratos administrativos a la que se enfrentan diariamente unas entidades locales que carecen de los medios necesarios para tan alto nivel de especialización.

 *«La asistencia de la Diputación
provincial en materia de
contratación pública es fundamental:
acuerdos marco, centrales de
contratación, elaboración de
informes técnicos e incluso
asistencia a las Mesas de
contratación»*

Pero es que, además, la asistencia de la Diputación provincial debe poder ir mucho más allá de la centralización de las compras, pues existen diversas obligaciones legales derivadas de la LCSP en la que la asistencia de las diputaciones provinciales debe desempeñar un papel muy importante. Como por ejemplo en la elaboración de pliegos tipo de contratos que sean comunes a todas las entidades locales —aunque en estos casos debemos recomendar que se acuda a la contratación centralizada—, la elaboración de informes técnicos de valoración de criterios de adjudicación de juicio de valor en aquellos contratos en los que resulte aconsejable acudir a éstos o la asistencia a las Mesas de contratación de aquellas entidades locales que,

como consecuencia de la falta de personal, se encuentran con enormes dificultades para cumplir con las exigencias de la D.A. 2ª de la LCSP y constituir la Mesa con todas las garantías. Son diversos ejemplos de que la contratación pública local es tan exigente, que la prestación de un servicio integral en esta materia por parte de las diputaciones provinciales, con la especialización que requiere para aquellos empleados públicos que estuvieran en condiciones de prestarla, supondría un salto de calidad enorme en la contratación municipal.

Pero además de las ventajas que comporta que las entidades locales puedan contratar con calidad y profesionalidad, logramos otro objetivo fundamental: evitar determinadas irregularidades en la contratación que, a día de hoy siguen existiendo como consecuencia de la contratación tan absolutamente deficitaria que existe en las entidades locales, la mayoría de las veces ocasionada por la falta de medios personales.

Es por ello, que el ejercicio de esta competencia por parte de las diputaciones provinciales debe convertirse en uno de sus principales objetivos.

3.3.3. Asistencia especializada en recursos humanos

En cuanto a la inclusión de otros servicios especializados dentro de esta competencia, consideramos que también en materia de recursos humanos, las diputaciones provinciales tienen mucho que ofrecer y los municipios de menor población muchas necesidades que cubrir.

Lo cierto es que recursos humanos especialmente compleja, que también requiere de un importante grado de especialización y que precisamente en las entidades locales de menor población que no suelen contar con suficiente personal para la gestión de sus competencias, suele ser una materia poco examinada en profundidad. Lo cierto es que la gestión de personal es una asignatura pendiente para la mayoría de las Administraciones Públicas, si bien en los últimos años se ha venido poniendo el acento en la importancia de contar con una adecuada ordenación de los puestos de trabajo en la Administración local.

Es por ello, que facilitar a las entidades locales un asesoramiento especializado en esta materia puede suponer una disminución considerable de las problemáticas en las que a menudo se ven envueltas las entidades locales que, al no contar con los medios suficientes para ello, recurren a mecanismos poco ortodoxos de contratación de personal, con la irregularidad que ello puede conllevar.

Además, la especialización de los procesos selectivos y la obligatoriedad de seleccionar personal de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad ha venido requiriendo desde hace muchos años la intervención de las diputaciones provinciales en esta materia. Por ello, nos parece esencial que ese servicio se preste principalmente en lo que se refiere a la celebración de procesos selectivos, formar parte de órganos de selección y facilitar la puesta a disposición de pruebas a los distintos Ayuntamientos, a fin de facilitar la gestión de estos procesos que en ocasiones se hacen interminables.

Es por ello, que no podemos sino aplaudir la iniciativa que se recoge en la Disposición Adicional Primera de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que establece que «los municipios, excepto los del gran población previstos en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, podrán encomendar la gestión material de la selección de su personal funcionario de carrera o laboral fijo a las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares, entes supramunicipales u órganos equivalentes en las comunidades autónomas uniprovinciales.

Los municipios podrán, también, encomendar en los mismos términos la selección del personal funcionario interino y personal laboral temporal».

Se trata de una medida muy necesaria para las entidades locales que, en consonancia con la posición que venimos aquí defendiendo, consideramos que debería ejercitarse con una mayor intensidad en los municipios de menos de 5.000 habitantes. Incluso cabría incluir, como propuesta *de lege ferenda*, que se incluyera esta misma cláusula o con términos similares en el art. 36 LRBRL junto con la relativa a la contratación pública, de tal forma que estos municipios más necesitados de asistencia puedan realizar estas

encomiendas a las diputaciones provinciales y obtener de éstas todo el apoyo necesario para la selección de su propio personal.

4. CONCLUSIONES

La posible modificación de la LRBRL para la inclusión de un Capítulo destinado a crear un auténtico Estatuto Básico de municipios de menor población, debe ser aplaudida pero sin olvidar que las reformas de profundo calado en la Administración local son difíciles de implantar precisamente porque en ocasiones han sido difíciles de asimilar.

Es importante que la futura reforma ofrezca soluciones reales, ágiles y fáciles de implantar a las entidades locales, pues de lo contrario será una reforma abocada al fracaso como ya sucedió con algunas de las anteriores. Es por ello, que consideramos que el éxito de la reforma pasa necesariamente por no hacer saltar el sistema por los aires, sino de ir perfilando exactamente cuáles son las competencias que los municipios de menor población deben asumir y cuál debe ser la posición de la Diputación provincial, que tan importante es para el funcionamiento de todos aquellos Ayuntamientos que, precisamente por ser de pequeño tamaño, a menudo se encuentran perdidos en laberintos burocráticos o en medio de huracanes legislativos.

Es importante que por primera vez el legislador se acuerde de los pequeños municipios a la hora de legislar, precisamente porque éstos llevan demasiado tiempo sufriendo una producción normativa muy difícil de gestionar e implantar en sus Administraciones. Sólo legislando desde la perspectiva de una entidad local de 1.000, 2.000 o 5.000 habitantes pueden apreciarse los matices y las incongruencias que supone establecer las mismas exigencias legales a municipios que no están en condiciones de poder cumplirlas.

Por ello, dentro de las posibles alternativas que pueden plantearse en la configuración de un Estatuto Básico de municipios de menor población, hemos considerado importante comenzar por utilizar los recursos de los que ya disponen estas entidades locales: las diputaciones provinciales. Pero, además, no se trata solamente de que sigan siendo la referencia de estos

municipios como ya lo eran antes, sino que es necesario establecer actuaciones coordinadas entre todas ellas y garantizar que el servicio que se les presta sea suficiente para la sostenibilidad de estos municipios.

Como ya se ha apuntado por la doctrina, «las diputaciones provinciales han dado pocos pasos —tal vez como consecuencia de las incertidumbres enunciadas— en el necesario proceso de adaptación de tales instituciones al nuevo escenario político-institucional, así como normativo, en el que deberán desarrollar sus funciones en el futuro» (Jiménez Asensio, 2016). Pues bien, quizás es un buen momento, en el escenario ante el que nos encontramos, de que las diputaciones provinciales encuentren ese espacio en el que desarrollar sus funciones con toda la legitimidad que les otorga la competencia de asistir a los municipios en todo aquellos a lo que éstos no puedan llegar.

*«Las diputaciones provinciales
tienen una excelente oportunidad con
el Estatuto Básico de municipios de
Menor Población para configurar
una auténtica asistencia a los
municipios y que estos se sientan
respaldados por su diputación»*

Es una gran oportunidad tanto para los municipios de menor población como para las diputaciones provinciales, pues a diferencia de aquellos, éstas permanentemente tienen que justificar su posición tras cada cambio normativo. Y en este caso, dicho cambio puede facilitar que éstas de una vez por todas, encuentren definidas sus líneas de actuación, que no deben apartarse nunca de las necesidades de los municipios a los que asisten. Es su razón de ser, pero también es una oportunidad para legitimar su propia existencia y funcionamiento.

Si las entidades locales se juegan su futuro con esta posible reforma, a nuestro juicio también se lo juegan las diputaciones provinciales. Por eso

hemos pretendido a lo largo de este trabajo articular mecanismos que favorezcan la prestación de la asistencia por parte de las diputaciones provinciales y que, a su vez, las entidades locales se sientan más respaldadas por su diputación. No cabe duda de que se trata de un trabajo compartido en el que la cooperación debe desarrollar un papel fundamental, con el fin de que toda la Administración local puedan afrontar con determinación y confianza los retos que se planteen en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

ALMEIDA CERREDA, M. y SANTIAGO IGLESIAS, D. (2021). Las *smart communities*: un instrumento para alcanzar, de forma planificada y concertada, el equilibrio en la distribución espacial de la población, *Cuadernos de Derecho Local* (56), 14-54. Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local.

BARRIO GARCÍA, G. (2000). Principios de relación entre Administraciones Públicas. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, N.º 4, 67-82.

PAREJO ALFONSO, L. (2016). Reflexiones en torno al Gobierno y Administración locales y su racionalización para garantizar su sostenibilidad en BAÑO LEÓN, J.M. (Coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, Tomo II, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1899-1927.

CAMPOS ACUÑA, C. y FERNÁNDEZ LLERA, R. (2022). De reforma en reforma hasta un final incierto en CAMPOS ACUÑA, C. y FERNÁNDEZ LLERA, R. (Dir.), *IV Informe Red Localis. Gobernanza multinivel: la normativa reguladora de la administración local desde una perspectiva autonómica*, 16-33.

CARBONELL PORRAS, E. (2013). La planta del gobierno local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, 17-59.

CARBONELL PORRAS, E. (2021). Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su

posición institucional en la lucha contra la despoblación, *Cuadernos de Derecho local* (56), Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, 84-117.

DE DIEGO GÓMEZ, A. y VAQUERO GARCÍA, A. (2016). Redimensionamiento de la planta local: Retos frente al minifundismo de Galicia. Ed. Red Localis.

DÍEZ SASTRE (2019). Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: evolución y retos. *Documentación Administrativa* (6), 114-128.

FORCADELL ESTELLER, X. (2017). Los gobierno locales en Cataluña: propuestas de presente y de futuro desde su singularidad supramunicipal en PAREJO ALFONSO, L. y ARROYO GIL, A. (Dir.) *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, 277-311.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2016). Tendencias de futuro de los gobiernos locales intermedios, *Revista Democracia y Gobierno Local* (35), 5-12.

LÓPEZ DONAIRE, B. (2018). Análisis de las últimas novedades en materia de calidad normativa en el ordenamiento a raíz de la Ley 39/2015. Hacia una legislación inteligente. *Revista Gabilex* (13), 163-194.

MENÉNDEZ REXACH (1994), La cooperación, ¿un concepto jurídico?, *Documentación administrativa*, N° 240, 11-50.

REBOLLO PUIG, M. (2008). La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (308), 151-205.

TORRECILLAS MARTÍNEZ, A. (2022). La fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena: una referencia para el municipalismo y la garantía constitucional de la autonomía local. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura* (38), 617-646.

TORNOS MAS, J. (2021). La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo, *Cuadernos de Derecho local* (56), Ed. Fundación

Democracia y Gobierno Local, 55-83.

VV.AA. (2005). Libro Blanco para la reforma del Gobierno local. Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica.
https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO_S EFP/045_Libro-Blanco-Gobierno-Local.pdf

VILALTA REIXACH, M (2017), Las relaciones interadministrativas en la nueva Ley de régimen jurídico del sector público, *Cuadernos de Derecho local*, N°44, 48-82.

VILLAESCUSA SERRANO, A (2019). La prestación de servicios locales por las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares y CCAA uniprovinciales en J.M. Martínez Fernández, *La gestión de los servicios públicos locales*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos.

- (1) En lo que aquí nos interesa, se configura como un objetivo transversal «*asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio*» así como «*avanzar en la simplificación normativa y administrativa, para los pequeños municipios, con el fin de facilitar la gestión de los Ayuntamientos*».
- (2) VVAA. «*Directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto demográfico*», Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico. Ministerio de Política Territorial y Función Pública. p. 96.
https://mpt.gob.es/dam/es/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional/directrices_generales_estrategia.pdf
- (3) El documento íntegro puede consultarse aquí: <http://femp.femp.es/files/566-2153-archivo/DOCUMENTO%20DE%20ACCI%C3%93N%20Comision%20de%20Despoblacion%209-05-17.pdf>
- (4) La obtención de estos datos procede del documento «EL reto demográfico y la despoblación en España en cifras» (2020), de la Secretaría General para el Reto Demográfico:
<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf>

- (5) Resultan especialmente reveladores los datos de que en el año en el año 2013 «se publicaron en el Estado 1050 reales decretos, 27 leyes, 8 leyes orgánicas y 16 reales decretos leyes. En el año 2014, 1103 reales decretos, 36 leyes, 17 reales decretos leyes y 7 leyes orgánicas. En 2015, 1173 reales decretos, 18 leyes y 16 leyes orgánicas. En 2016, 1 real decreto legislativo, 747 reales decretos, 7 reales decretos leyes. En 2017, 21 reales decretos leyes, 12 leyes, 1083 reales decretos y una ley orgánica» (López Donaire, 2018).
- (6) VV.AA. «Libro blanco para la reforma del Gobierno local», Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.
https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO_SEFP/045_Libro-Blanco-Gobierno-Local.pdf
- (7) Se trata del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra diversos preceptos de la LRSAL.
- (8) Toda la información relativa a esta plataforma puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.sedipualba.es/>

Bloque III Políticas públicas e inframunicipalismo

Capítulo VII La pobreza energética en los municipios de menor población: reflexiones desde la perspectiva de la sostenibilidad

Rosa María Regueiro Ferreira

Universidade de Santiago de Compostela

Rosa María Regueiro Ferreira es profesora doctora del departamento de Economía Aplicada de la Universidade de Santiago de Compostela. Su campo de investigación se centra en el sector energético renovable y el desarrollo sostenible, desde la perspectiva de la economía ecológica. Ha sido investigadora principal de proyectos a nivel europeo y municipal, así como participante en otros proyectos de convocatorias nacionales y autonómicas. Ha publicado más de 15 artículos científicos en revistas de máxima clasificación, cuatro libros y participado en programas internacionales de asesoramiento sobre modelos de desarrollo sostenibles.

1. EL TRINOMIO SOSTENIBILIDAD-POBREZA ENERGÉTICA-RETO DEMOGRÁFICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE MENOR POBLACIÓN

La preocupación por satisfacer las necesidades actuales de la sociedad sin hipotecar la disponibilidad de recursos en el territorio está en la base del concepto de desarrollo sostenible y de sostenibilidad (Meadows et al, 1972) (Naciones Unidas, 1987). Originalmente, el concepto otorgaba una importancia mayor a la sostenibilidad que se exponía que la preservación del planeta debía ser la tarea prioritaria, obligando a modificar el modelo económico vigente (Bermejo, 2014). El desarrollo sostenible tuvo una gran aceptación a nivel internacional, pero su interpretación se desvió de la intención inicial debido a que el desarrollo se asocia al crecimiento ilimitado, lo que no es sostenible de ninguna forma y provoca que el concepto se convierta en un oxímoron (Ehrenfeld, 2005).

Autores como Bermejo (2014) señalan que una de las manipulaciones más importantes del concepto original de desarrollo sostenible es la teoría de las tres sostenibilidades (que nace con una percepción más ambiental), identificando tres dimensiones del desarrollo sostenible (Elkington, 2004):

- Sostenibilidad económica: proporcionar las condiciones adecuadas para mantener el crecimiento económico
- Sostenibilidad social: mejorar la calidad de vida y velar por el cumplimiento de los derechos humanos
- Sostenibilidad ambiental: utilizar de forma eficiente los recursos para reducir el impacto ambiental

Sin embargo, esta teoría permite identificar estadios intermedios, que aportan información determinante a la hora de caracterizar la sostenibilidad de una región: viable, en relación al acceso a los recursos y generación/tratamiento de residuos; vivible, sobre el entorno y la afectación al territorio; y equitativo, valorando la desigualdad y la pobreza (figura 1).

Figura 1. Entornos de la teoría de la triple sostenibilidad



Fuente: EcoinTELigencia

La pobreza energética es una realidad palpable, tanto en el ámbito urbano como rural de los países, incluso los más desarrollados. En el caso de la Unión Europea y de España en particular, esta situación se ha visto agravada por las tensiones geopolíticas actuales, los altos precios de la electricidad, y por un mercado eléctrico complejo sin sistemas de control integral y que penaliza a los consumidores, domésticos y empresariales, en favor de las empresas que en dicho mercado operan (Hodgson, 2011).

La pobreza energética puede definirse como (Tirado et al., 2012, 21):

...Puede considerarse que un hogar está en situación de pobreza energética cuando es incapaz de pagar una cantidad de energía suficiente para la satisfacción de sus necesidades domésticas y/o cuando se ve obligado a destinar una parte excesiva de sus ingresos a pagar la factura energética de su vivienda....

La definición de pobreza energética propuesta por Tirado et al (2012) presenta una clara relación con el confort de habitabilidad de una vivienda, con el total de energía consumida en una vivienda (Romero et al 2014). *a priori*, el impacto de esta variable depende de tres factores condicionantes (Walker y Day, 2012) (Tirado et al, 2014) (Stoerring, 2017):

- El precio de la energía consumida en el hogar
- El nivel de ingresos de la unidad doméstica
- La eficiencia energética de las viviendas.

El problema de la pobreza energética está íntimamente relacionado con la desigualdad, tanto personal como territorial, y que también está ligado al fenómeno de la despoblación y la cohesión territorial (Funcas, 2021, 5). Así

lo señala el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, al requerir especial atención a «...las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes ...» (Funcas, 2021,5). Ante este panorama, los municipios de menor población adquieren un destacado protagonismo, y los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE)(2023) y por el Instituto para el Ahorro y la diversificación de la Energía (en adelante IDAE)(2022a) son alarmantes:

- La despoblación afecta en el ámbito municipal, sobre todo a nivel rural
- El 75% de los municipios de España pierden población
- El 84% de los municipios no superan los 5.000 habitantes, concentrando el 12% de la población total
- Hay 147 municipios no urbanos que superan los 5.000 habitantes pero no los 20.000, con entidades singulares de población que no excede de las 5.000 personas. Representan en total el 2,2% de la población.

Estas dos categorías de municipios forman los «municipios de reto demográfico» en España a efectos de actuaciones en el ámbito energético del IDAE, y que se abordarán en un epígrafe posterior.

2. LA POBREZA ENERGÉTICA EN EL MARCO SUSTENTABLE DE LA AGENDA 2030: UNA LECTURA PARA LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN

Todos los objetivos del desarrollo sostenible (en adelante ODS) de la Agenda 2030 están alineados con la erradicación de la pobreza y con lograr una sociedad menos desigualitaria. Para poder realizar una valoración en el ámbito de la pobreza energética de los municipios de menor población, se han seleccionado aquellos ODS que, al menos *a priori*, muestran una vinculación más directa con las competencias propias a nivel municipal, y desde la sostenibilidad social, la económica y la ambiental. El análisis que se presenta a continuación ha considerado los objetivos, las metas relacionadas con la pobreza, los indicadores asociados (si aparecen definidos) y el entorno de la triple sostenibilidad con que se relacionaría. Así, los ODS seleccionados son:

ODS 1: erradicación de la pobreza

ODS 7: energías limpias y sostenibles

ODS 9: innovación e infraestructura

ODS 10: desigualdad

ODS 11: ciudades sostenibles (menos de 20.000 habitantes)

ODS 12: producción y consumo responsable

En el ODS 1 «Erradicación de la pobreza» se pueden destacar dos metas, en base a la lucha contra la pobreza global, considerando la definición de marcos normativos que lo apoyen. Estarían relacionadas con los entornos social y económico de la teoría de la triple sostenibilidad (tabla 1).

Tabla 1. Entornos de sostenibilidad para el ODS 1

Meta	Indicadores	Entorno de sostenibilidad
Meta 1.2 Reducción de la pobreza relativa en todas sus dimensiones.	% personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social (AROPE) % niños en riesgo de pobreza y/o exclusión (AROPE<18) % hogares con niños que sufren pobreza crónica	Entorno social Entorno económico
Meta 1.B Creación de marcos normativos para erradicar la pobreza.		Entorno social Entorno económico

Fuente: elaboración propia a partir de Naciones Unidas (2015) y Elkington (2004)

Tres metas son las que destacan en el ODS 7 «Energías limpias y sostenibles», de importancia clave aunque con diferente nivel de afectación en el ámbito de los municipios con menos población (tabla 2). Por ejemplo, la meta 7.1 centra el interés en garantizar el acceso universal a los recursos energéticos, hecho que ha sido posible en algunos ayuntamientos mediante

el abono de las facturas correspondientes a hogares ante las empresas suministradoras. La meta 7.2 hace referencia a la promoción de las energías renovables. Si bien es cierto que depende de normativa de ámbito estatal y autonómico, también es loable la iniciativa de promoción de estas instalaciones por parte de los ayuntamientos, derivando en muchos casos en el disfrute de energía en espacios de uso común. Sin embargo, la actuación municipal en el ámbito de la eficiencia energética de los edificios es destacable, con la aplicación /verificación de los requerimientos de los códigos técnicos de edificación, así como con programas de intervención menor en viviendas de familias en situación de pobreza energética

Tabla 2. Entornos de sostenibilidad para el ODS 7

Meta	Indicadores	Entorno de sostenibilidad
Meta 7.1 Garantizar acceso universal a energía.	% personas que no pueden mantener su vivienda a una temperatura adecuada durante el invierno	Entorno social Entorno económico
Meta 7.2 Aumento de las energías renovables.	% de energía primaria proveniente de fuentes de energía renovables % de dependencia energética (energía que usamos importada del exterior)	Entorno energético
Meta 7.3 Duplicar la tasa de eficiencia energética.	% mejora de la eficiencia energética	Entorno energético

Fuente: elaboración propia a partir de Naciones Unidas (2015) y Elkington (2004)

En la tabla 3 se recogen las metas, indicadores y entornos de sostenibilidad relativos al ODS 9 «Innovación e infraestructura», con especial atención al desarrollo sostenible de infraestructuras, que se vincula tanto con el entorno social, como el económico y el ambiental.

Tabla 3. Entornos de sostenibilidad para el ODS 9

Meta	Indicadores	Entorno de sostenibilidad
Meta 9.1 Desarrollo de Infraestructura sostenible.		Entorno social Entorno económico Entorno ambiental

Meta	Indicadores	Entorno de sostenibilidad
Meta 9.2 Promoción de industria inclusiva y sostenible.		Entorno social Entorno económico
Meta 9.A Apoyo a infraestructuras sostenibles y resilientes.		Entorno económico

Fuente: elaboración propia a partir de Naciones Unidas (2015) y Elkington (2004)

Directamente relacionado con el ODS 1 está el ODS 10, tratando la desigualdad. La igualdad de oportunidades y la aplicación de medidas de protección social son fácilmente identificables en el ámbito municipal, aunque dependa en parte de marcos normativos de administraciones públicas de ámbito superior (tabla 4).

Tabla 4. Entornos de sostenibilidad para el ODS 10

Meta	Indicadores	Entorno de sostenibilidad
Meta 10.1 Crecimiento de Ingresos del 40% población pobre.		Entorno social Entorno económico
Meta 10.2 Promoción de la Inclusión social, económica y política.	Índice de Palma Ratio S80/S20 para la población de 0 a 17 años por CCAA. Desigualdad de renta de mercado (antes de transferencias sociales e impuestos) Índice Gini de desigualdad de renta disponible (después de transferencias sociales e impuestos)	
Meta 10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades.		

Meta	Indicadores	Entorno de sostenibilidad
Meta 10.4 Adopción de políticas fiscales, salariales y de protección social.	Tipo efectivo de impuestos de sociedades para grandes empresas % de la Renta Mínima estatal respecto del SMI	

Fuente: elaboración propia a partir de Naciones Unidas (2015) y Elkington (2004)

Contribuir al acceso a una vivienda digna, promover un proceso urbanizador inclusivo y sostenible, que tenga cuidado con el entorno también deriva en una minoración de la pobreza energética, y también tiene significado a nivel municipal. En la tabla 5 se puede ver con detalle la relación entre metas, indicadores y entornos correspondientes al ODS 11 «Ciudades sostenibles», aunque en estos municipios su dimensión y población sean más reducidas. La búsqueda de una mayor eficiencia y sostenibilidad en las construcciones e infraestructuras es sin duda un aspecto central en la mitigación de la pobreza energética, a través de la dimensión antes referida, por lo que la contribución de estos ODS también debe ser destacada.

Tabla 5. Entornos de sostenibilidad para el ODS 11

Meta	Indicadores	Entorno de sostenibilidad
Meta 11.1 Asegurar el acceso a la vivienda.	% anual de rehabilitación energética de edificios con criterios sociales	Entorno social Entorno económico
Meta 11.3 Aumento de la urbanización inclusiva y sostenible.	% de ciudades españolas que utilizan procesos participativos para promover presupuestos N.º de ciudades con una estructura de participación infantil estable y reconocida	Entorno social Entorno económico
Meta 11.4 Protección del patrimonio cultural y natural.		Entorno social Entorno económico

Meta	Indicadores	Entorno de sostenibilidad
Meta 11.5 Reducción del número de muertes por desastres y reducción de vulnerabilidad.		Entorno social Entorno económico
Meta 11.6 Reducción del impacto ambiental en ciudades	% hogares con niños que sufren problemas de contaminación y otros ambientales Contaminación del aire por industria cercana (mucho y algo) y Contaminación del aire por otras causas, % población de 15 años a más	Entorno social Entorno ambiental
Meta 11.7 Proporcionar el acceso a zonas verdes y espacios públicos seguros.		Entorno social Entorno económico Entorno ambiental
Meta 11.A Apoyo a vínculos zonas urbanas, periurbanas y rurales.		
Meta 11.B Aumento de la reducción de riesgos de desastres en ciudades.		
Meta 11.C Apoyo a la construcción de edificios sostenibles y resilientes en PMAs.		

Fuente: elaboración propia a partir de Naciones Unidas (2015) y Elkington (2004)

EL uso eficiente de los recursos, un consumo responsable, la promoción de turismo sostenible son actuaciones que se pueden desarrollar desde el ámbito municipal. Forman parte del ODS 12 «Producción y consumo responsable», con implicaciones a nivel social, económico y ambiental.

Tabla 6. Entornos de sostenibilidad para el ODS 12

Meta	Indicadores	Entorno de sostenibilidad
------	-------------	---------------------------

Meta	Indicadores	Entorno de sostenibilidad
Meta 12.1 Aplicación marco de consumo y producción sostenibles		Entorno social Entorno económico
Meta 12.2 Lograr el uso eficiente de recursos naturales	Evolución del consumo de agua por la agricultura de regadío	Entorno social Entorno económico
Meta 12.6 Adopción de prácticas sostenibles en empresas.		Entorno social Entorno económico Entorno ambiental
Meta 12.7 Adquisiciones públicas sostenibles.	N.º de administraciones (estatal, regional, local) con políticas de compra pública responsable Implantadas	Entorno económico
Meta 12.8 Asegurar la educación para el Desarrollo Sostenible		Entorno social Entorno económico
Meta 12.B Lograr turismo sostenible.		Entorno social Entorno económico Entorno ambiental

Fuente: elaboración propia a partir de Naciones Unidas (2015) y Elkington (2004)

3. CONSIDERACIONES FINALES

El Observatorio Europeo para la pobreza energética (en adelante EPOV) señala que alrededor de 34 millones de personas en la Unión Europea están a sufrir algún grado de pobreza energética (Comisión Europea, 2022). La reacción ante esta situación se centró en el desarrollo de programas de alivio vía renta, articulándose a través del Bono Social en la mayor parte de los países europeos, y en algunos además con la promoción de la eficiencia energética en las viviendas (Tirado et al., 2018; Energy Poverty Observatory (EPOV), 2019).

La problemática de la pobreza energética está vinculada con la desigualdad energética que muestra las diferencias en los niveles de acceso a la energía a nivel global, y en el consumo de energía per cápita por ubicación, mostrando de forma contundente la brecha de consumo energético entre territorios más y menos ricos. Y siendo algunos de sus principales factores condicionantes el acceso a la energía (cantidad y calidad), el consumo de energía y su impacto ambiental, el estilo de vida y el modo de producción, es imprescindible ahondar en el estudio de su dimensión.

En el caso de España, la lucha contra la pobreza energética se ha canalizado a través de mecanismos de alivio vía renta, el bono social, que se regula a través de una normativa estatal que puede estar complementada por actuaciones en las comunidades autónomas. Estas medidas, que son fundamentales para paliar los efectos de la pobreza energética, no consiguen sin embargo actuar sobre ninguna de las causas que puede haberla generado.

Tomando como referencia la Agenda 2030, la actuación al respecto debe ser multifactorial partiendo de las causas que la generan, y el papel de los ayuntamientos de reducida población no se debe minusvalorar. Para ello, la introducción de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) supone una herramienta fundamental para la identificación, análisis y mejora de los problemas socioeconómicos y medioambientales más importantes. Un análisis pormenorizado de los ODS manifiesta de qué manera pueden orientarse para minorar el impacto de la pobreza energética, o sus fases previas (desigualdad y vulnerabilidad energéticas).

En el caso de los municipios del reto demográfico y en relación con el ODS 11, el IDAE ha desarrollado los programas de ayudas DUS 5000 y PREE 5000 [\(1\)](#) dirigido a corporaciones que ejecuten proyectos de rehabilitación energética de edificios existentes en estos municipios. Con base en el Programa de Regeneración y Reto Demográfico del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, su fortaleza radica en contribuir a la transición ecológica, cohesión territorial y lucha contra la despoblación. A modo de ejemplo, conviene recalcar que el Programa DUS 5000 establecía como objetivo impulsar el desarrollo urbano sostenible,

mediante la promoción de proyectos de energías renovables, el autoconsumo, la movilidad sostenible, el ahorro energético y reducción de la contaminación lumínica mediante la mejora de la iluminación pública. También merece atención el esfuerzo informativo del IDAE en relación con la promoción y puesta en marcha de prácticas que minoren el consumo energético, como es el autoconsumo (IDAE 2022b). Reportan amplia información jurídica, en distintos niveles de la administración pública, así como ejemplos de ordenanzas a tener en consideración para facilitar la implementación de esta práctica.

BIBLIOGRAFÍA

BERMEJO, R. (2014). Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis. Hegoa — Universidad del País Vasco

COMISIÓN EUROPEA (2022). Energy Poverty Advisory Hub. https://energy-poverty.ec.europa.eu/energy-poverty-observatory/what-energy-poverty_en.

EHRENFELD, J. (2005). The Roots of Sustainability. MIT Sloan Management Review, 46(2).

ENERGY POVERTY OBSERVATORY (2019). Action in low-income households to improve energy efficiency through visits and energy diagnosis (ACHIEVE). Disponible en línea: <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/action-low-income-households-improve-energy-efficiency-through-visits-and-energy> (último acceso 3 de junio de 2020).

ELKINGTON, J. (2004). Enter the Triple Bottom Line. In: Henriques. A. and Richardson, J., Eds., The Triple Bottom Line, Does It All Add up? Assessing the Sustainability of Business and CSR, Earths can Publications Ltd., London, 1-16. <https://doi.org/10.1108/13598540910941948>

HODGSON, Geoffrey M. (2011). «What Are Institutions?». Revista CS n.º 8, pp. 17 —53, julio— diciembre. Cali. Colombia.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2023). Información municipal. Disponible online: <http://www.ine.es>

INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y EL AHORRO DE LA ENERGÍA (2022a). Municipios PREE y DUS 5.000. Disponible online: <https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/para-la-rehabilitacion-de-edificios/programa-pree-5000-rehabilitacion/municipios-de-reto-demografico>

INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y EL AHORRO DE LA ENERGÍA (2022b). Guía de orientaciones a los municipios para el fomento del autoconsumo Disponible online: https://www.idae.es/sites/default/files/documentos/publicaciones_idae/2022-12-02_Guia_Autoconsumo_Ayuntamientos_v.3.pdf

MEADOWS, D. H., MEADOWS, D. L., RANDERS, J., & BEHRENS III, W. W. (1972). The limits to growth. A Report for THE CLUB OF ROME'S Project on the Predicament of Mankind. Universe Books. <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>

NACIONES UNIDAS (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. A/RES/70/1, 21 de octubre

ROMERO, J.C., LINARES, P. y LÓPEZ OTERO, X. (2014). Pobreza energética en España. Análisis económico y propuestas de actuación, Economics for energy.

STOERRING, D. (2017). ITRE Committee. Brussels.

Tirado Herrero, S., López Fernández, J.L., and Martín García, P. (2012). Pobreza energética en España, Potencial de generación de empleo directo de la pobreza derivado de la rehabilitación energética de viviendas. Madrid, Asociación de Ciencias Ambientales.

TIRADO-HERRERO, S., JIMÉNEZ-MENESES, L., LÓPEZ-FERNÁNDEZ, J.L., MARTÍN-GARCÍA, J., y PERERO VAN-HOVE, E.

(2014). Pobreza energética en España. Análisis de tendencias, Asociación de Ciencias Ambientales, Madrid.

TIRADO-HERRERO, S.; JIMÉNEZ-MENESES, L.; LÓPEZ-FERNÁNDEZ, J.L.; PERERO-VAN HOVE, E.; IRIGOYEN-HIDALGO, V.M.; SAVARY, P. (2016). Pobreza, vulnerabilidad y desigualdad energética. Nuevos enfoques de análisis. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.

TIRADO-HERRERO, S.; JIMÉNEZ-MENESES, L.; LÓPEZ-FERNÁNDEZ, J.L.; IRIGOYEN-HIDALGO, V.M. (2018). Pobreza energética en España. Hacia un sistema de indicadores y una estrategia de actuación estatales. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.

WALKER, G, y DAY, R. (2012). Fuel poverty as injustice: Integrating distribution, recognition and procedure in the struggle for affordable warmth. Energy Policy 49 (2012) 69-75.

UNITED NATIONS. (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. United Nations — World Commission on Environment and Development

VANDRÉS, E. y AZÓN, V. (editores)(2021). La despoblación de la España Interior. Funcas. Madrid.

(1) <https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/para-la-rehabilitacion-de-edificios/programa-pree-5000-rehabilitacion/municipios-de-reto-demografico>

Capítulo VIII

Municipios de menor población y reto demográfico: estado de la cuestión y propuestas

Javier Suárez-Pandiello

Universidad de Oviedo

Maite Vilalta Ferrer

Universitat de Barcelona-IEB

Javier Suárez-Pandiello es doctor en Economía y catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Oviedo. Imparte docencia en materias relacionadas con la Hacienda Pública en diferentes titulaciones. Es autor de numerosos artículos, capítulos de libros y libros sobre hacienda multinivel, hacienda autonómica y local. Desempeñó diferentes puestos de gestión universitaria, dirección y coordinación de cursos de formación. Participó en comités de evaluación académica y oficiales. En 2023 recibió el Premio Iberoamericano Alexis de Tocqueville en reconocimiento a la investigación vinculada al ámbito local.

Maite Vilalta Ferrer es doctora en Economía y profesora Titular del Departamento de Economía de la Universitat de Barcelona (UB). Imparte su docencia en la Facultad de Economía y Empresa de la UB, y en el Máster Internuniversitario de Gestión Pública (UAB-UB-UPF). Es autora de varios estudios sobre el federalismo fiscal y la problemática de las haciendas autonómicas y locales. Profesora visitante de McGill University (Montreal, Canadá, 2013). Es co-directora del Máster en Hacienda Autonómica y Local (UB), y miembro del Instituto de Economía de Barcelona. Ha sido Vicerrectora de Igualdad y Acción Social y Secretaria General de la UB.

1. INTRODUCCIÓN

Resulta conocida la extraordinaria casuística que caracteriza al mundo local español, donde, por centrarnos sólo en el ámbito municipal, es posible encontrar una enorme variedad de ayuntamientos diferenciados por su tamaño, su orografía, sus características económicas y sus especializaciones productivas. Además, esta casuística se enmarca en un entorno institucional en el que también se dan diferencias sustanciales a lo largo del territorio (comunidades autónomas de régimen común y foral, territorios insulares, comunidades uniprovinciales y pluriprovinciales), con secuelas organizativas relevantes (el papel de las Diputaciones Provinciales, donde las hay, la dependencia diferencial en el origen de las transferencias...).

Pues bien, con este capítulo pretendemos ofrecer una breve panorámica de la situación actual de los municipios de menor dimensión que, además, como veremos, son «los más» en número, desde los puntos de vista competencial y financiero, poniendo como telón de fondo la sombra del reto demográfico que oscurece especialmente la ya de por sí limitada capacidad de gestión de la mayoría de estos municipios.

La estructura del capítulo es como sigue:

En el siguiente apartado describimos someramente algunos rasgos diferenciales de los municipios de menor dimensión, lo que tienen en común y, también, algo de lo que les diferencia, así como los retos principales a los que se deben enfrentar en un futuro próximo, todo ello a partir de la presentación de un conjunto de datos que, a pesar de ser sobradamente conocidos en su conjunto, sirven para contextualizar la estructura demográfica del mundo local.

Seguidamente, la tercera sección, repasamos las características diferenciales del gasto local, que, eventualmente podrían ser consecuencia (al menos parcialmente) de necesidades específicas, no compartidas, o, al menos, sentidas con distinta intensidad, en relación con las ciudades de tamaño medio y grande.

La cuarta sección repasa el lado de los ingresos, donde se pone énfasis en la mayor dependencia financiera de los pequeños municipios de la ayuda externa, típicamente de las transferencias intergubernamentales, tanto corrientes como de capital.

Finalmente, en la quinta sección resumimos algunas conclusiones que se podrían obtener de la descripción realizada y arriesgamos algunas propuestas de reforma institucional que podrían servir para afrontar en mejores condiciones los retos que se les avecinan a los pequeños municipios en unos momentos en los que no pueden permanecer ajenos a los grandes cambios estructurales que se están abriendo paso en las sociedades de nuestro entorno.

2. EL ANCHO MUNDO DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

Al igual que ocurre con las grandes ciudades, los pequeños municipios tienen características y necesidades específicas a las del resto de municipios que, de algún modo, deben ser atendidas. Para empezar, son ellos los que, en mayor medida y en términos relativos, afrontan la caída en la población, los que mayor dispersión y baja densidad presentan, y los que mantienen una población más envejecida. Concretamente, la Unión Europea [\(1\)](#) ha señalado que las zonas rurales (con poca población o baja densidad) que constituyen una parte esencial de la forma de vida europea (representan cerca del 30% de su población y cubren más del 80% de su territorio), se ven especialmente afectadas por los cambios sociales y económicos acontecidos en las últimas décadas (la globalización, la digitalización y los procesos de urbanización entre otros). En este sentido, los principales retos a los que deben enfrenarse más pronto que tarde son:

- i.** El descenso y el envejecimiento de la población.
- ii.** La erosión de las infraestructuras rurales y la de los servicios postales y bancarios.
- iii.** El más difícil acceso a la atención sanitaria, los servicios sociales y la educación.
- iv.** El deterioro de las oportunidades de empleo y la consiguiente caída de los ingresos de los hogares.
- v.** Las limitaciones en el transporte y la conectividad digital.

Cabe destacar que, como ya indicábamos en la introducción, los municipios de menor población son muy diversos debido a las distintas condiciones naturales y climáticas, a las distintas características geográficas de las zonas en las que se encuentran, a las diferencias en sus capacidades

económicas, o a sus distintas evoluciones históricas y culturales. Es por ello que resulta difícil poder hablar de forma uniforme de los municipios rurales y de menor población. Su diversidad exige indudablemente diagnósticos y soluciones distintas. Veamos algunas cifras:

El cuadro 1 muestra que, en el año 2021, España tenía 8.131 municipios, 17 más que en 2010. De éstos, 3.993 tenían menos de 500 habitantes (192 más que en 2010), que representaban el 49,1% del conjunto de municipios españoles, y donde habitaban un total de 729.364 personas (12.779 menos que en 2010), el 1,5% del total de la población del Estado.

Asumiendo que los municipios pequeños son aquellos que tienen menos de 5.000 habitantes, aunque ello implique agrupar todavía municipios muy heterogéneos entre sí, los datos del cuadro 1 ofrecen la siguiente información: En España hay 6.818 municipios de menos de 5.000 habitantes (18 más que en 2010), que suponen el 83,9% del total; en estos municipios vive un total de 5.687.092 ciudadanos (302.731 menos que en 2010), el 12,0% de la población total.

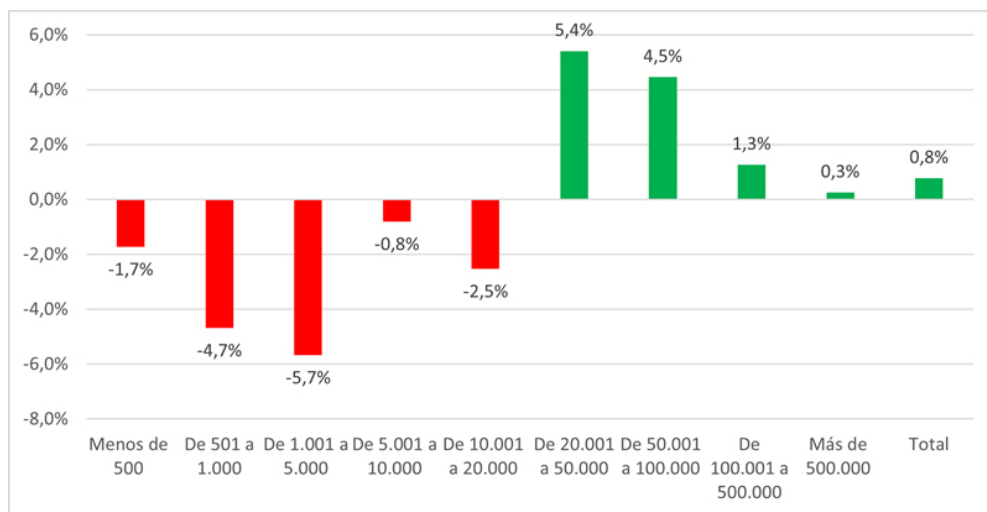
Cuadro 1. Municipios por tamos de población. 2010 y 2021.

	Número de municipios			Población		
	2010	2021	Diferencia	2010	2021	Diferencia
Menos de 500	3.801	3.993	192	742.143	729.364	-12.779
De 501 a 1.000	1.061	1.004	-57	756.402	721.010	-35.392
De 1.001 a 5.000	1.938	1.821	-117	4.491.278	4.236.718	-254.560
De 5.001 a 10.000	563	553	-10	3.933.865	3.902.355	-31.510
De 10.001 a 20.000	354	346	-8	5.020.865	4.894.070	-126.795
De 20.001 a 50.000	252	265	13	7.435.693	7.837.738	402.045
De 50.001 a 100.000	83	86	3	5.915.160	6.178.689	263.529
De 100.001 a 500.000	56	57	1	11.076.146	11.216.339	140.193
Más de 500.000	6	6	0	7.649.479	7.668.824	19.345
Total	8.114	8.131	17	47.021.031	47.385.107	364.076

Fuente: elaboración propia a partir de INE.

Como se ve en el gráfico 1, entre 2010 y 2021, la población española ha experimentado un crecimiento del 0,8%. A lo largo de este período, la población en los municipios de menos de 20.000 habitantes, sobre todo, en los que tienen entre 1.000 y 5.000 habitantes, ha caído a una tasa del 5,7%). Por contra, los municipios de más de 20.000 habitantes tomados en su conjunto han ganado población, siendo el grupo con mayor crecimiento el de población comprendida entre 20.000 y 50.000 habitantes, que lo ha hecho a una tasa del 5,4%).

Gráfico 1. Tasa de variación de la población española entre 2010 y 2021 según tamaño de los municipios. (%).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del cuadro 1.

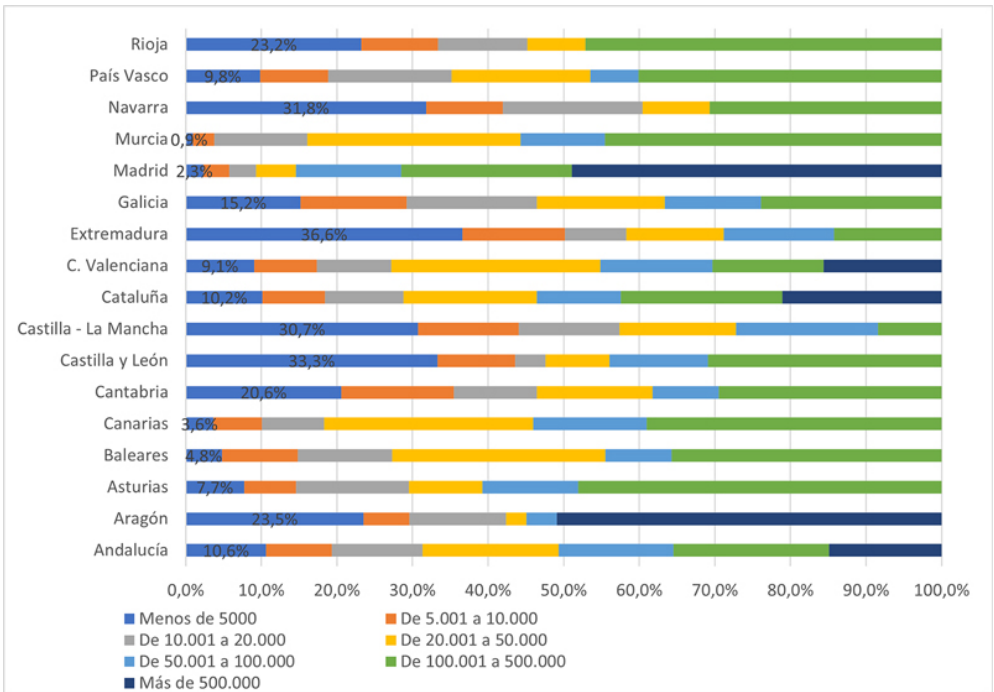
La diversidad existente entre las distintas comunidades autónomas en relación al porcentaje de población que vive en municipios de menor tamaño se puede ver en los gráficos 2 y 3.

Por ejemplo, según se muestra en el gráfico 2, en Extremadura el 36,6% de la población vive en municipios de menos de 5.000 habitantes, mientras que este porcentaje es tan solo del 0,9% en Murcia.

Por otra parte, la comunidad autónoma con mayor número de municipios menores de 5.000 habitantes es Castilla y León (2.188 que representan el 32,1% del total) (gráfico 3). Cabe tener en cuenta que en esta comunidad autónoma es dónde hay más de la mitad (el 52,1%) de los municipios españoles de menos de 101 habitantes (concretamente se trata de 719

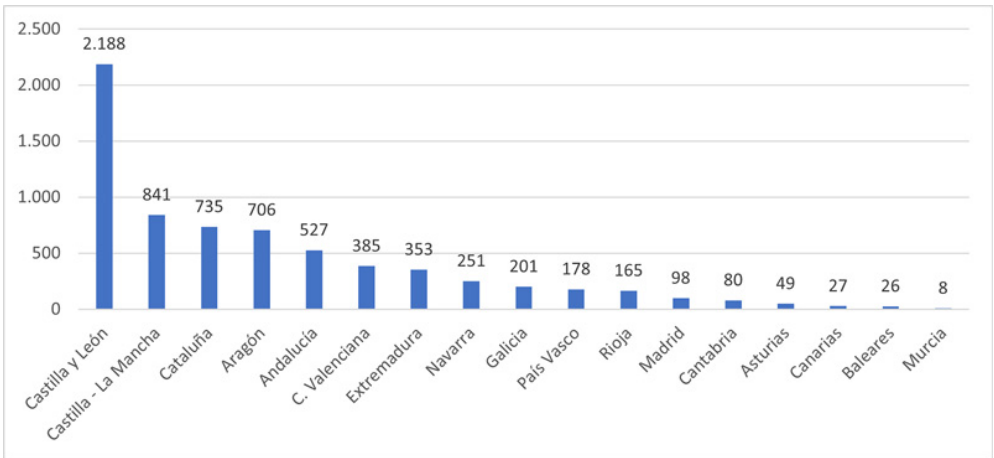
municipios castellano leoneses frente a un total de 1.379 en el conjunto de España). En el otro extremo, la comunidad autónoma con menor número de municipios de menos de 5.000 habitantes es Murcia (sólo 8).

Gráfico 2. Población según tamaño de los municipios por comunidades autónomas. 2021. % sobre el total



Fuente: elaboración propia a partir de INE.

Gráfico 3. Número de municipios de menos de 5.000 habitantes por comunidades autónomas. 2021



Fuente: elaboración propia a partir de INE.

En conclusión, los datos muestran cómo los retos señalados por la Unión Europea en relación a los municipios de menor población, pueden estar siendo ya una realidad para un elevado número de municipios españoles (cerca de 7.000) y pueden estar afectando a un importante volumen de ciudadanos (cerca de 6.000.000). Y, tal como también señala la Unión Europea, se trata de una problemática no uniforme en el territorio, sino que afecta de manera distinta en las diferentes comunidades autónomas. Al mismo tiempo, la dinámica observada en España durante los últimos años también está en la misma línea que la señalada por las instituciones europeas que vinculan el fenómeno de la despoblación con el menor tamaño de los municipios. Es decir, se observa una pérdida de población que afecta, mayoritariamente, a los municipios de menor población, mientras que, en general, ésta aumenta en los de tamaño mediano y grande.

3. EL GASTO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN

Un asunto que creemos de interés es estudiar hasta qué punto la gestión del gasto de los pequeños municipios difiere de la del resto de las localidades, para, a partir de ahí y tratar de deducir si esto significa que las necesidades de la población residente son distintas en función del tamaño municipal. Obviamente, sin un análisis más profundo, esa deducción se debe quedar en el terreno de las intuiciones, o de las hipótesis más o menos plausibles, dado que en parte el gasto es reflejo del ejercicio de la autonomía local y por tanto del establecimiento de prioridades políticas en el seno de cada administración y para su ámbito competencial. Con todo somos conscientes que los márgenes de discrecionalidad de los gobiernos locales son claramente menores, cuanto menor es el tamaño del municipio. Veamos qué nos dicen los datos:

A partir de la información de la clasificación económica del gasto liquidado por los municipios españoles correspondientes a los años 2010 y 2021, se pueden resaltar los siguientes hechos:

i. El año 2021 el conjunto de los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes realizó un volumen de gasto de 7.403,34 millones de euros que

representa el 13,4% del total de gasto realizado por el conjunto de los ayuntamientos españoles (55.101,86 millones de euros).

ii. Se observa una clara diferencia en el peso que supone el gasto en inversiones reales para los municipios de menos de 5.000 habitantes y para el resto de municipios. Para los primeros, las inversiones suponen casi una cuarta parte del total de gasto (un 24,1% en 2021), frente a apenas un 10,0%. En el resto La otra diferencia destacable se observa en los gastos financieros (intereses de la deuda y las operaciones financieras). En este caso, el comportamiento es el inverso (sólo 2,6% del total para los municipios pequeños, frente a un 7,4% para el resto. En la medida en que la tipología de sus competencias exige que los ayuntamientos deban hacer frente a una importante actividad inversora, los datos muestran que dicha actividad adquiere un mayor protagonismo dentro de los presupuestos de gasto de los municipios pequeños que en los del resto de municipios. Y los datos también parecen indicar que los municipios pequeños han recurrido, para financiarlas, en menor medida al endeudamiento (menores gastos financieros) que el resto de municipios.

iii. El gasto por habitante realizado por los municipios menores de 5.000 habitantes es superior al del resto de municipios. En 2021 el primero fue de 1.255,40 euros y el segundo de 1.168,30 euros. Es decir, un municipio menor de 5.000 habitantes gasta 87,09 euros más por cada ciudadano que un municipio mayor de 5.000 habitantes.

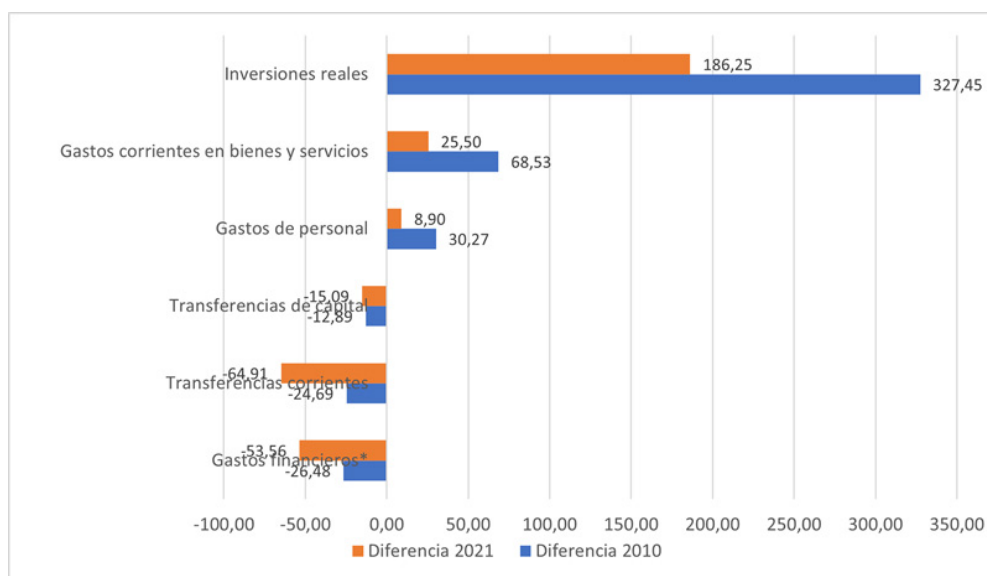
iv. El volumen de gasto por habitante realizado por los municipios españoles en 2021, es inferior al realizado en 2010. Es decir, se ha producido, en los últimos años, una caída del volumen de gasto municipal per cápita (Vilalta, 2021); pero mientras que, para los municipios de menos de 5.000 habitantes, esta caída ha sido del -18,9%, para el resto de municipios ha sido tan solo del -1,5%.

v. El gráfico 4 muestra la diferencia en euros por habitante del gasto realizado por los municipios de menos de 5.000 habitantes y el resto, en 2010 y en 2021. La mayor diferencia reside en el gasto por habitante en inversiones reales que, en 2010, el realizado por los municipios de menos de 5.000 habitantes era de 327,45 euros superior al del resto de municipios. Esta diferencia es de 186,25 euros en 2021.

vi. Del gráfico 4 se desprende además que los municipios pequeños gastan más por habitante en inversiones reales, en gastos corrientes en bienes y servicios y gastos de personal; y gastan menos por habitante que el

resto de municipios en transferencias (corrientes y de capital) y en gastos financieros.

Gráfico 4. Diferencia entre el gasto realizado por los municipios de menos de 5.000 habitantes y el realizado por el resto de municipios. € habitante. 2020 y 2021.



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública e INE.

Por otra parte, analizando la clasificación funcional del gasto liquidado de los municipios españoles correspondientes a los años 2010 y 2021, se pueden observar que:

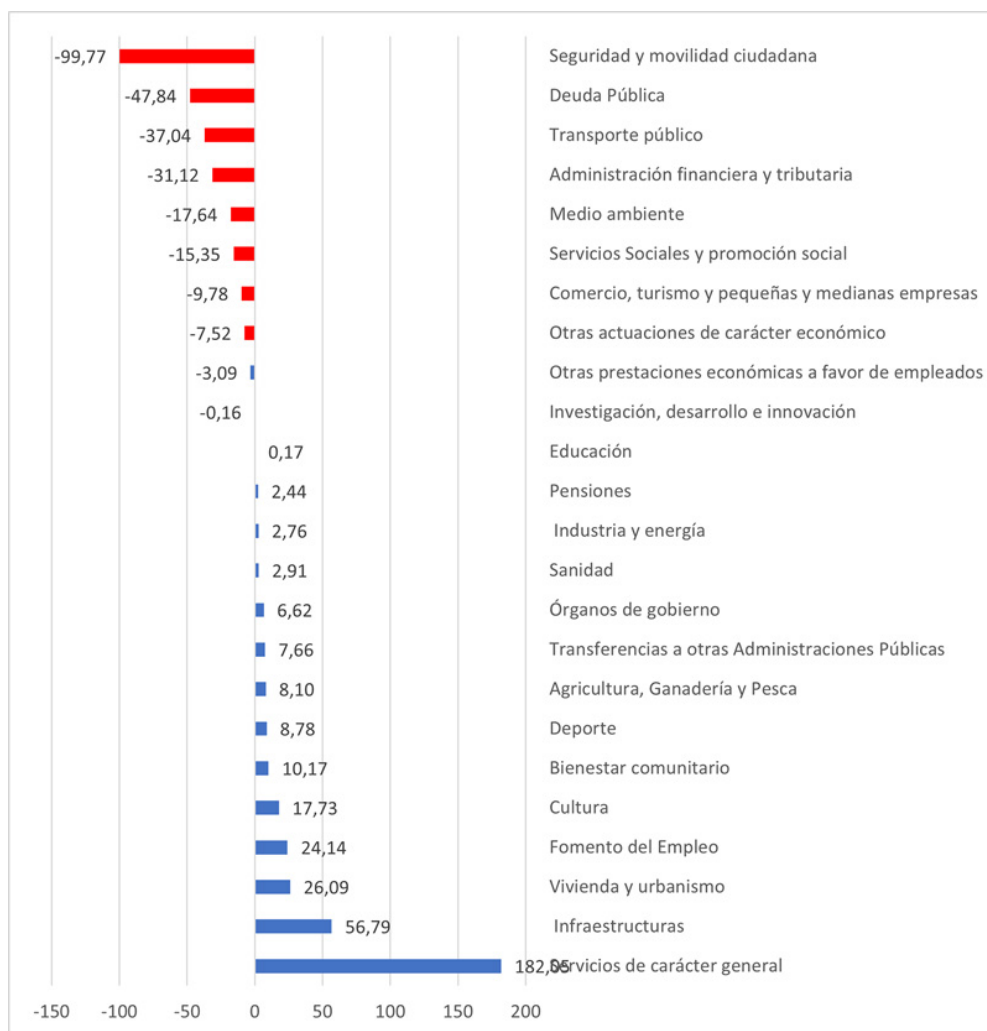
Existen dos funciones en las que se da un comportamiento claramente distinto entre los municipios de menor población y el resto. Por un lado, el gasto en *servicios de carácter general* es el principal destino funcional del gasto de los municipios de menos de 5.000 habitantes y supone casi una cuarta parte de su total de gasto (un 24,8% en 2021). En cambio, este porcentaje es mucho menor para el resto de municipios (un 11,1%) y además no constituye su principal destino que, para ellos, es el realizado en *bienestar comunitario*. Por otro lado, se observa también una diferencia significativa en el peso que supone el gasto en *seguridad y movilidad ciudadana*. En este caso, ocurre lo contrario del anterior, es decir, el peso que representa para los municipios de menos de 5.000 es mucho menor que

para el resto (de un 2,5% y un 11,2%, respectivamente). Ello parece poner de manifiesto la existencia de realidades y necesidades distintas según el tamaño de los municipios.

«*Los municipios de menor población gastan de manera diferente a los demás*»

El gráfico 5 muestra la diferencia en gasto por habitante realizado por los municipios de menos de 5.000 habitantes y el realizado por el resto de municipios en las distintas funciones de gasto. Tal como se puede observar, los municipios de menos de 5.000 habitantes gastan en *servicios de carácter general* 182,05 euros por habitante más que el resto de municipios. En cambio, gastan 99,77 euros por habitante menos en *seguridad y movilidad ciudadana*. Además de estas dos funciones, los municipios pequeños gastan menos por habitante en, deuda pública, transporte público, administración financiera y tributaria, medio ambiente, servicios sociales y promoción social, actuaciones de carácter económico, comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas; y que, en cambio, gastan por habitante más que el resto de municipios en infraestructuras, vivienda y urbanismo, fomento del empleo, cultura, bienestar comunitario, etc. Al mismo tiempo, los datos muestran que no existe una diferencia significativa en el gasto por habitante realizado en funciones como la educación (0,17 euros por habitante más en los municipios pequeños) y la sanidad (2,91 euros por habitante más en los municipios pequeños), lo que no llama especialmente la atención dado que el grueso de esas competencias está atribuido normativamente a las comunidades autónomas.

Gráfico 5. Diferencia del gasto por habitante realizado por los municipios de menos de 5.000 habitantes y el resto. € habitante. 2021



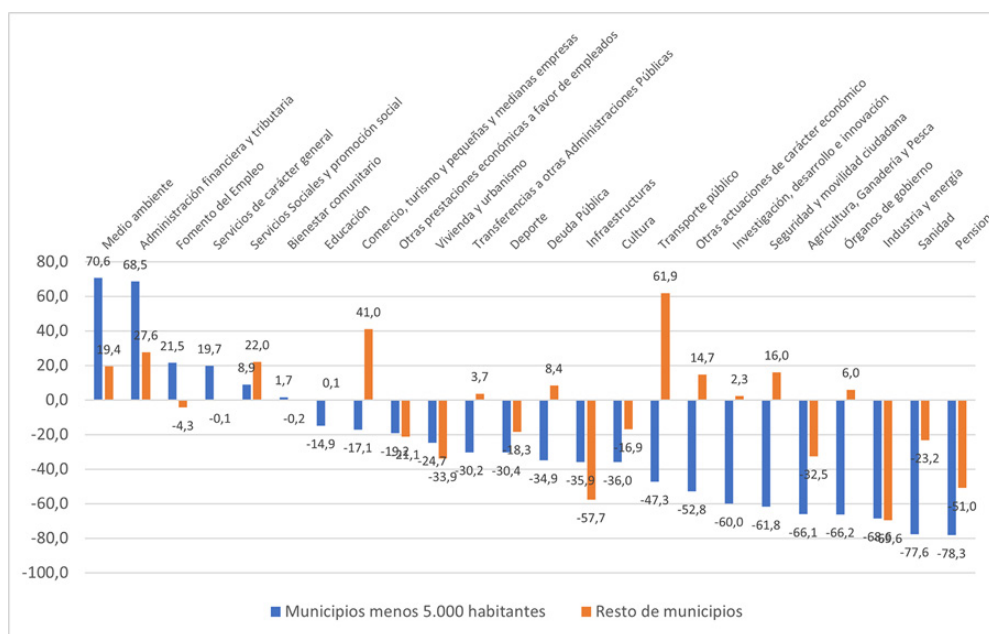
Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública e INE.

El gráfico 6 permite observar qué ha pasado a lo largo de los últimos años (entre 2010 y 2021) en relación al gasto por habitante realizado por los municipios españoles. Para los municipios de menos de 5.000 habitantes, las mayores tasas de reducción aparecen en funciones como la sanidad, la industria y energía, los órganos de gobiernos, la agricultura, ganadería y pesca, y la seguridad y movilidad ciudadana. En cambio, las mayores tasas de aumento se dan en funciones como el medio ambiente, la administración financiera y tributaria, el fomento del empleo, y los servicios sociales y promoción social.

Por su parte en el resto de municipios las mayores reducciones del gasto por habitante están en la industria y energía, las infraestructuras, la vivienda

y urbanismo, y los órganos de gobierno. Por el contrario, lo que más aumenta, en este caso, es el gasto en transporte público, el comercio, turismo y pequeñas empresas, la administración financiera y tributaria y los servicios sociales y promoción social.

Gráfico 6. Tasa de variación del gasto por habitante realizado entre 2010 y 2021 por los municipios de menos de 5.000 habitantes y el resto en los distintos destinos funcionales. (%).



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública e INE.

El gráfico sirve, pues, para mostrar las dinámicas distintas que se están produciendo en los últimos años, en el comportamiento del gasto de los municipios de menor población y del resto. Por ejemplo, se ve cómo el gasto por habitante en fomento del empleo aumenta en los municipios pequeños (un 21,5%) y se reduce en el resto (un -4,3%); el gasto por habitante en educación se reduce en los municipios pequeños (un -14,9%), y se mantiene en el resto (ha crecido un 0,1%); el gasto por habitante en comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas disminuye en los municipios pequeños (un -17,1%) y en cambio crece en el resto (un 41,0%); y el gasto por habitante en transporte público disminuye en los municipios pequeños (un -47,3%) y aumenta considerablemente en el resto (un 61,9%), etc.

4. Y ESE GASTO ¿CÓMO SE FINANCIA?

Veamos ahora las diferencias en cuanto a estructura del marco de financiación de los municipios menos poblados.

«*Los municipios de menor población ingresan diferente a los demás*»

A partir una vez más de la liquidación de los presupuestos municipales correspondientes a los años 2010 y 2021, se pueden destacar los siguientes datos en lo que respecta a los ingresos:

i. El año 2021 el conjunto de los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes obtuvo un volumen de ingresos de 7.972,63 millones de euros que representa el 13,5% del total de los ingresos obtenidos por el conjunto de los ayuntamientos españoles (59.135,36 millones de euros).

Cuadro 2. Procedencia de los ingresos de los municipios españoles. % sobre el total. 2021.

	Municipios menos 5.000 habitantes	Resto de municipios
Tributos	45,7%	55,4%
Transferencias	49,3%	36,5%
Operaciones financieras	1,7%	6,1%
Otros ingresos (2) (*)	3,3%	2,0%
Total	100,0%	100,0%

ii. El cuadro 2 muestra que la principal vía de obtención de ingresos para los municipios de menos de 5.000 habitantes son las transferencias, que suponen casi la mitad del total (un 49,3%), mientras que para el resto son los tributos (les aportan el 55,4% mientras que para los menores de 5.000 habitantes este porcentaje es del 45,7%). Y, además, mientras que para los municipios de menos de 5.000 habitantes las operaciones financieras (endeudamiento) suponen un 1,7% de sus ingresos, este porcentaje es del 6,1% para el resto de municipios. De ahí se deduce la mayor dependencia de los municipios de menor tamaño respecto de los recursos aportados por otras administraciones (de las transferencias) y su menor nivel de

endeudamiento en relación con el resto de municipios. Ciertamente, estas cifras reflejan el comportamiento «medio» del conjunto de municipios de cada tramo, lo que no excluye que existan casos particulares cuyo comportamiento se desvíe significativamente respecto esta cifra. [\(3\)](#)

iii. Los municipios de menos de 5.000 habitantes obtienen más recursos por habitante que el resto. En 2021 ingresaron 1.351,93 euros per cápita, frente a una media de 1.253,15 en el resto. Es decir, los municipios de menor población obtuvieron casi 100 euros por habitante más que el resto. Esta diferencia era aún mayor en 2010 (de 382,07 euros por habitante), de modo que las distancias se vienen recortando durante los últimos años (en 2010, los primeros fueron de 1.572,07 euros por habitante y los segundos de 1.090,00). Los recursos por habitante de los municipios de menos población han caído un -14,0% durante este período, al tiempo que los del resto han aumentado un 5,3%.

iv. Los municipios de menos de 5.000 habitantes obtuvieron, procedentes de tributos pagados por sus ciudadanos, 76,29 euros por habitante menos que el resto de municipios. En cambio, obtuvieron 208,28 euros por habitante más que el resto procedentes de transferencias (cuadro 3).

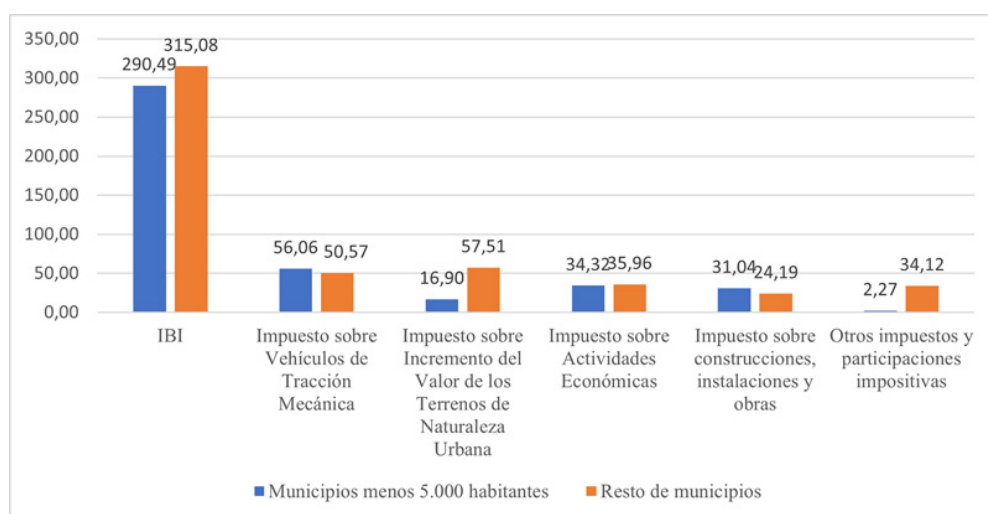
Cuadro 3. Diferencia de los ingresos por habitante de los municipios de menos de 5.000 habitantes y el resto de municipios. € habitante. 2021

	€ habitante
Tributos	-76,29
Transferencias	208,28
Operaciones financieras	-52,97
Otros ingresos (4)	19,76
Total	98,78

v. En todos los impuestos municipales, los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes obtuvieron, en 2021, menos recursos por habitante que el resto de municipios, excepto en el *impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras* (6,85 euros por habitante más) y en el de *vehículos de tracción mecánica* (5,49 euros por habitante más). La diferencia en el *impuesto sobre bienes inmuebles* (IBI), principal impuesto municipal, es de 24,59 euros por habitante menos (gráfico 7). Cabe tener en cuenta, sin embargo, que 31,0% de la recaudación obtenida por el conjunto de los

municipios españoles a través de la parte del IBI que grava los inmuebles de naturaleza rústica, corresponde a los municipios de menos de 5.000 habitantes. Esta parte del IBI aporta a estos municipios 24,12 euros por habitante más que al resto (31,02 y 6,90 euros por habitante, respectivamente).

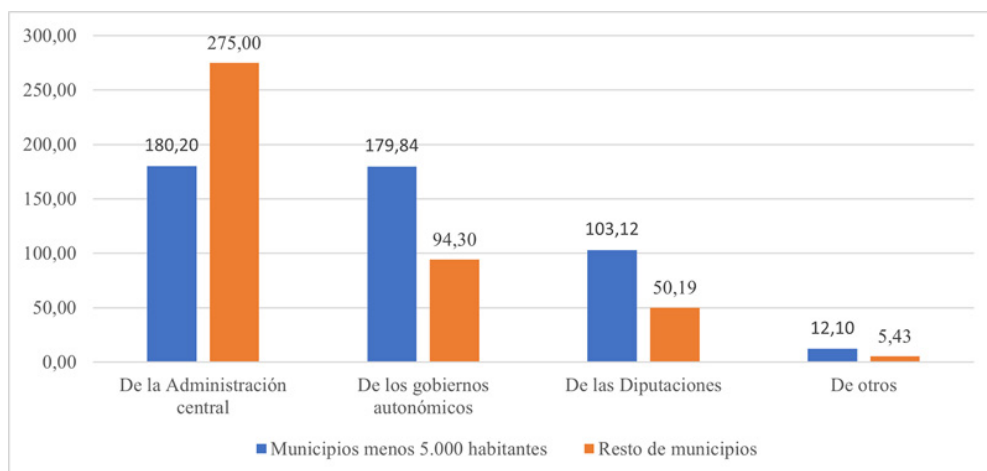
Gráfico 7. Ingresos municipales procedentes de impuestos. € habitante. 2021.



Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública e INE.

vi. El volumen de transferencias corrientes por habitante que reciben los municipios menores de 5.000 habitantes procedentes de la administración central (180,20 euros por cápita), es menor que el recibido por el resto de municipios (275,00 euros por habitante). En cambio, el volumen de las procedentes de los gobiernos autonómicos y de las diputaciones provinciales es superior en los municipios de menor tamaño que en el resto (gráfico 8). En realidad, los municipios de menos de 5.000 habitantes reciben casi el mismo volumen de transferencias corrientes por habitante de la administración central (180,20 euros) que de sus respectivos gobiernos autonómicos (179,84 euros). Estos datos ponen de manifiesto que los gobiernos autonómicos y las diputaciones canalizan sus transferencias corrientes, relativamente más a los municipios de menor tamaño.

Gráfico 8. Procedencia de las transferencias corrientes recibidas por los municipios españoles. € habitante. 2021.

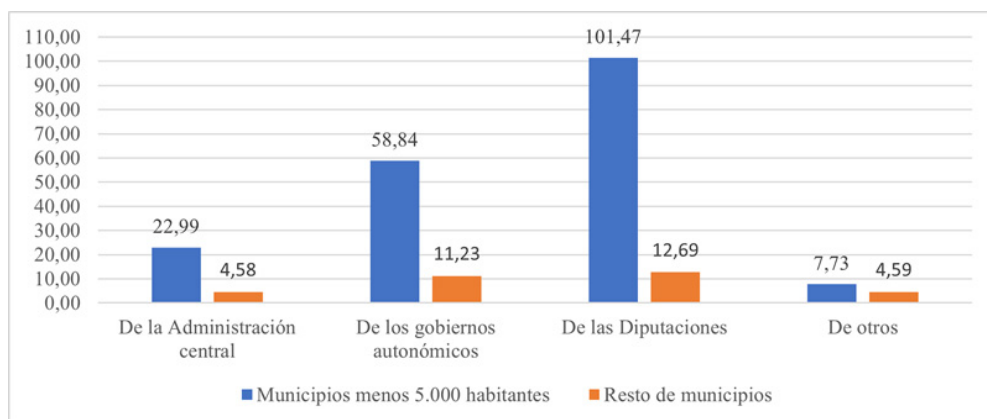


Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública e INE.

vii. Por lo que respecta a las transferencias de capital por habitante, el volumen que reciben los municipios de menos de 5.000 habitantes procedentes de la administración central, de los gobiernos autonómicos y de las diputaciones provinciales es significativamente superior, en todos los casos, al recibido por el resto de municipios. Las diputaciones (incluyendo las forales) son la administración que más transferencias de capital por habitante concede a los municipios de menos de 5.000 habitantes (101,47 euros por habitante). Le siguen los gobiernos autonómicos (58,84 euros por habitante) y la administración central (22,99 euros por habitante).

Al final, los municipios de menor tamaño acaban disponiendo de un total de 191,03 euros por habitante procedentes de transferencias de capital, mientras que esta cifra es de 33,10 euros por habitante para el resto de municipios. Estamos hablando de una diferencia de 157,93 euros por habitante. Todas las administraciones se implican en la financiación de las inversiones realizadas, fundamentalmente, la realizada por los municipios pequeños (gráfico 9).

Gráfico 9. Procedencia de las transferencias de capital recibidas por los municipios españoles. € habitante. 2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública e INE.

5. REFLEXIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN.

A lo largo de este capítulo hemos descrito brevemente la situación de los pequeños municipios en España a la luz de la información presupuestaria (liquidaciones) disponible y con el objeto de extraer de esa información evidencias, o al menos intuiciones acerca de sus características y necesidades diferenciales en relación con el conjunto del «mundo» local español.

De entrada, y como es de sobra conocido se ha constatado la realidad del minifundismo local, con una amplia prevalencia de municipios pequeños. Ciertamente, podríamos haber empezado por discutir la propia delimitación de lo que se considera «pequeño», en la medida en que no es fácil (ni objetivo) establecer la línea que delimita el carácter de pequeño. Aquí, hemos considerado como pequeños los menores de 5.000 habitantes por una cuestión de disponibilidad de datos presupuestarios homogéneos, pero somos conscientes que probablemente situar el límite más abajo (en el entorno de los 1.000 o 2.000 habitantes) podría generar resultados más homogéneos.

Con todo, se ha comprobado que efectivamente es en los municipios pequeños dónde los problemas vinculados al reto demográfico se plantean con mayor crudeza. Es allí donde se produce una mayor caída de la población y por lo tanto se radicalizan los problemas de la España vacía tan clarivamente expuestos entre otros por Sergio del Molino (2016 y

2021), donde se agudizan los retos del envejecimiento, desde la óptica de las políticas de proximidad y donde se hacen notar con más claridad los efectos de la dispersión de la población. Todo ello provoca inevitablemente costes unitarios más elevados en la prestación de los principales servicios, en la medida en que no es posible aprovechar ciertas economías de escala o de aglomeración, mayor necesidad (relativa) de servicios sociales y menor capacidad fiscal derivada de la menor actividad económica.

En este capítulo hemos comprobado cómo las consecuencias son que los municipios de menor población «gastan distinto», tanto cuantitativa como cualitativamente. Respecto a lo primero, el gasto por habitante es superior, debido, sin duda, a esos costes unitarios superiores, donde el peso de los costes fijos o de implantación de los servicios no puede ser diluido en la misma medida en que se hacen en las ciudades más pobladas. Cualitativamente, se detectan diferencias tanto en el peso de algunos capítulos de gasto (especialmente inversiones) como en el destino funcional de dicho gasto (por ejemplo, gastan más por habitante en servicios generales y menos, en seguridad y movilidad...). En cambio, no se observan diferencias considerables en partidas como la educación o la sanidad, en las que la competencia para la gestión de los grandes componentes del gasto está atribuida a los gobiernos autonómicos. Con todo, el paso del tiempo muestra cómo los grandes *shocks* imprevistos (crisis, pandemia...) han afectado más a los municipios de menor tamaño que al resto, tal como se manifiesta en el hecho de que la caída del gasto por habitante ha sido muy superior en el período considerado (entre el 2010 y el 2021).

Sí, ciertamente los municipios pequeños «gastan distinto», pero también «ingresan distinto». Para hacer frente a ese mayor gasto por habitante disponen de más recursos per cápita, pero su procedencia les crea una mayor dependencia de todas las administraciones (mayor peso de las transferencias por habitante). Dicho de otro modo, el peso de los recursos que les permiten tener autonomía fiscal (los tributos) es menor y ello no tanto porque el esfuerzo fiscal al que se ve sometida la población rural y de pequeños municipios sea menor (que también lo es), sino principalmente porque su capacidad fiscal se ve mucho más limitada por una menor concentración de actividad económica.

Hemos visto cómo el peso de las transferencias recibidas es mayor y cómo, al contrario de lo que sucede con las ciudades de tamaño medio y grande, la procedencia de esas transferencias no viene casi «monopolizada» desde la Administración Central, sino que reciben fondos relevantes de todas las administraciones (Estado, comunidades autónomas y diputaciones provinciales —cabildos y consejos en el caso de las islas—). El hecho diferencial aquí es, además, que una parte muy significativa de las transferencias recibidas son finalistas, esto es condicionales y dotadas discrecionalmente por el gobierno emisor, lo que puede dar lugar a conductas clientelares que originan cierto déficit democrático.

Finalmente, no podemos concluir este capítulo, sin abordar, siquiera mínimamente, algunos aspectos institucionales que tienen suficiente relevancia a la hora de cuestionar el presente y el futuro de nuestros pequeños municipios.

Lejos de ser un lugar común en la literatura sobre administración local, el problema del minifundismo, con sus secuelas de déficit de capacidad de gestión que dificulta la provisión adecuada de servicios de calidad en amplias capas del territorio y origina inequidades evidentes en términos de igualdad de oportunidades es una realidad innegable en el caso español. Veámos en el cuadro 1 cómo prácticamente la mitad de nuestros municipios tienen menos de 500 habitantes (3.993, en 2021). Calando más hondo, 1.356 (el 16% del total) tienen menos de 100 y hay 16 municipios que no alcanzan los ;10 habitantes! Es fácil colegir que, con esa masa crítica resulta imposible abordar la gestión de cualquier servicio en mínimas condiciones no ya de eficiencia, sino de mera operatividad.

En este sentido periódicamente surge como el Gaudiana el debate sobre la optimalidad de la planta municipal, las eventuales ventajas de proceder a incrementar el tamaño medio de los municipios mediante procesos de fusión más o menos incentivados tomando como ejemplo experiencias recientes en países de nuestro entorno o, alternativamente, la opción por potenciar instituciones supramunicipales que pudieran asumir de manera potencialmente más eficiente la gestión de los servicios locales.

Singularmente, la vía de las fusiones permanece prácticamente inexplorada, al menos planteada en términos de generalidad. Frente a lo que

ha ocurrido en algunos países centroeuropeos e incluso mediterráneos como es el caso de Grecia y, en menor medida, Portugal, donde se han aprovechado momentos de crisis financieras generalizadas para abordar un reordenamiento radical de la planta municipal, en España sólo ha habido muy tímidos intentos de fusionar voluntariamente algunos municipios (en Galicia y, más recientemente, en Extremadura) con resultados muy inciertos hasta la fecha. Tal parece que el identitarismo irracional permaneciera por encima de los deseos de contar con un amplio elenco de servicios públicos de calidad en las preferencias de los vecinos. En todo caso, como en casi todas las cosas, sería bueno huir de posiciones fundamentalistas de uno u otro signo. En un contexto de población escasa, dispersa y envejecida, probablemente abrir un proceso de fusiones generalizadas, con base a criterios exclusivos de población (fijación de umbrales mínimos) no sería ninguna panacea para los problemas del minifundismo local. Mientras la población sea escasa y dispersa, la cobertura de sus necesidades deberá llevarse a cabo sin ganancias apreciables en términos de economías de escala (los costes unitarios seguirían siendo mayores) y el logro de los umbrales mínimos de población requeriría aumentar notablemente la superficie media de los municipios y con ello la distancia de los usuarios de los servicios al centro de toma de decisiones, con las consiguientes incomodidades para buena parte de los ciudadanos. De hecho, las experiencias de fusión voluntaria, como el reciente y todavía inconcluso caso de los ayuntamientos pacenses de Don Benito y Villanueva de la Serena, tienen lugar en un contexto de municipios de tamaño mediano, y geográficamente próximos.

Con todo, los intentos de frenar la sangría demográfica mediante medidas de atracción de nueva población y su fijación al territorio (caso de los denominados nómadas digitales, que parecían proliferar durante la pandemia), mediante medidas tales como el impulso a la digitalización y conectividad en entornos rurales o las propuestas de retribución compensatoria por cuidados del medio ambiente y, en particular, la prevención de incendios forestales, no parecen estar dando los frutos apetecidos.

Desde el otro lado, sin desdeñar algunos casos exitosos de cooperación intermunicipal, lo cierto es que las experiencias de gestión de servicios

mediante instituciones supramunicipales, bien las creadas «ad hoc» como mancomunidades y, en menor medida consorcios, como las de tipo más generalista (el caso de las comarcas en algunas comunidades autónomas) han sido mayoritariamente frustrantes y no invitan al optimismo como fórmulas a ser generalizadas. Problemas relacionados con la economía política de la gestión de estos organismos, tales como su gobernanza, la atribución de responsabilidades o los incrementos en la burocratización de los servicios han venido lastrando a unas instituciones tan ahítas de buenas intenciones como huérfanas de resultados comprobables.

Como alternativa, no exenta tampoco de controversia, siempre queda potenciar el papel de órganos constitucionales como las diputaciones, cabildos y consejos insulares. Sin embargo, dejando al margen a las diputaciones forales, por sus características específicas y sin parangón fuera de su territorio, y, en menor medida a los cabildos canarios, también poseedores de un régimen especial, el caso es que la polémica en relación con el papel de las diputaciones suele tener tres focos de atención:

- Por una parte, su modelo de gobernanza, basado en un sistema de elección indirecta por el cual sus gobernantes que gestionan en muchas ocasiones presupuestos notablemente elevados no responden directamente ante los electores de su gestión, lo que pudiera generar un cierto déficit democrático, al menos en términos relativos y en comparación con los gobiernos municipales.
- En segundo lugar, aun cuando sus principales competencias tienen que ver con el apoyo a los municipios pequeños (entendiendo por tales, en este caso, a los de menos de 20.000 habitantes) sus funciones no se quedan aquí. De hecho, otras responsabilidades, como la gestión de patrimonio cultural o restos de competencias que aun detentan en el ámbito sanitario, hacen que una parte no despreciable de sus recursos favorezcan (en términos territoriales) a municipios de tamaño medio y grande con capacidades fiscales y de gestión muy superiores y, por tanto con necesidades relativas menores.
- En tercer y último lugar, las diputaciones gozan de un sistema de financiación en el que la corresponsabilidad fiscal brilla por su ausencia. Son administraciones financiadas muy mayoritariamente por transferencias, la mayor parte de ellas incondicionales, lo que provoca una asimetría,

también sin parangón en el resto de administraciones en la distribución de costes y beneficios políticos derivados de las decisiones adoptadas. Los gobiernos provinciales son plenamente autónomos para asignar gasto y sin embargo carecen prácticamente en absoluto de responsabilidad en la obtención de ingresos, que les viene dada. En la medida en que buena parte de la asignación del gasto se materializa en transferencias discrecionales a otras administraciones, el sistema incentiva, o, al menos, no desincentiva, la práctica de comportamientos clientelares alejados de cualquier atisbo de eficiencia y/o equidad.

¿Qué hacer, pues, ante esta situación? A nuestro juicio, en la medida en que las diputaciones son instituciones constitucionales y que, por lo tanto, cualquier cambio en su estatus (o eventual supresión), requiere de una previa reforma de la Constitución, la propuesta más «realista» que se puede hacer para mejorar su funcionamiento pasa por redefinir su papel, al objeto de corregir, en la medida de lo posible, los defectos de su diseño institucional que pueden estar lastrando su importante labor.

En este sentido, la última comisión constituida a instancias del gobierno de la nación y con el beneplácito de la federación española de municipios y provincias (FEMP) propuso en su momento, y en relación con los asuntos desarrollados en este capítulo, una solución que pasaba por convertir a las diputaciones en una suerte de «municipio de municipios», esto es, limitar sus competencias en el sentido de atribuirles únicamente la función de apoyo a los pequeños municipios, que incluiría en su caso la gestión desde las propias diputaciones de aquellos servicios que no puedan ser prestados por un municipio pequeño que carezca de masa crítica mínima para su gestión eficiente. [\(5\)](#) Un paso más, que no está entre las propuestas de la mencionada comisión, pero que podría contribuir a moderar los problemas de lo que, tal vez exageradamente, hemos denominado «déficit democrático» vinculado a su gobernanza, podría ser modificar el censo de electores que determinan los gobiernos provinciales, de tal modo que sólo se computaran a estos efectos los votos de los residentes en los municipios pequeños de la provincia (los de menos de 20.000 habitantes, si se mantuviera la definición actual), resultando de este modo más coherente el censo electoral relevante con la población atendida efectivamente por el órgano provincial.

En todo caso, a lo largo del capítulo hemos resaltado también la existencia de una gran casuística territorial que dificulta las soluciones uniformadoras. España es, ante todo, un país plural y esa pluralidad ofrece una gran cantidad de variantes. Es por ello que una solución más ambiciosa, aunque seguramente menos operativa a corto plazo, en las circunstancias actuales pasaría por redefinir el mapa territorial sobre la base de soluciones administrativas más «federalizantes», lo que sin duda requeriría una importante reforma constitucional.

En lo que respecta a los asuntos desarrollados en este capítulo en relación con los grandes retos a los que se enfrentan los pequeños municipios, y dado el papel central que venimos atribuyendo a las comunidades autónomas en la arquitectura del Estado, una reforma de calado consistiría en permitir que cada comunidad autónoma pudiera «autogestionarse» territorialmente, esto es, decidir sin trabas la organización de su territorio creando a tal efecto las instituciones supramunicipales que cada cual entienda que serían capaces de dar mejor respuesta a los problemas de gestión en el ámbito de su territorio, incluida, en su caso, la posibilidad de crear y suprimir diputaciones (o el nombre alternativo que cada cual le asigne).

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN UNIÓN EUROPEA (2021), «Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la Unión Europea», Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0269_ES.pdf

DEL MOLINO, S. (2016), *La España vacía*. Alfaguara. Madrid.

DEL MOLINO, S. (2021), *Contra la España vacía*. Alfaguara. Madrid.

INFORMES (2018). Reforma de la Financiación Territorial: Informes de las Comisiones de Expertos de 2017. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales

MUÑOZ MERINO, A. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2018), «Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión?», *Presupuesto y Gasto Público*, 92 (3):19-37.

PEDRAJA, F. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2023), «A vueltas con la Deuda Local. ¿Es realmente una amenaza?», en V.A., *Retos de la Financiación Territorial en Tiempos de Pandemia. Un homenaje a Alfonso Utrilla de la Hoz*: 357-387.

VILALTA FERRER, M. (2021). El gasto municipal y su financiación: el reto ante la COVID-19. *Anuario Gobierno Local. Instituto de Derecho Público y Fundación Democracia y Gobierno Local*: 479-498.

- (1) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo (2021).
- (2) Incluye ingresos patrimoniales y enajenación de inversiones reales. Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- (3) Véase por ejemplo Pedraja y Suárez Pandiello (202.) en lo que respecta al endeudamiento municipal.
- (4) Incluye ingresos patrimoniales y enajenación de inversiones reales. Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Función Pública e INE.
- (5) Véase Informes (2018) o Muñoz Merino y Suárez Pandiello (2018).

Capítulo IX

Bases para una nueva economía en la aldea

Jaime Izquierdo Vallina

Ex Comisionado para el reto demográfico

Gobierno del Principado de Asturias

Jaime Izquierdo Vallina: Infiestu, Asturias, 1958. Licenciado en Ciencias Geológicas por la Universidad de Oviedo, desde 1983 y hasta su jubilación en agosto de 2023, ejerció como empleado público vinculado a las áreas de medio ambiente, desarrollo territorial y medio rural, tanto en el ámbito de la administración local como en los de la administración autonómica de Asturias y la estatal. Su último cargo institucional, en la legislatura 2019-2023, fue el de Comisionado para el reto demográfico del Gobierno del Principado de Asturias. La búsqueda de una nueva funcionalidad para los territorios rurales despoblados —en especial las aldeas— y de una nueva relación, respetuosa, complementaria y simbiótica entre el campo y la ciudad figuran entre las temáticas más recurrentes en sus ensayos, manuales y artículos.

1. INTRODUCCIÓN

El diccionario de la Real Academia define la aldea como «pueblo de escaso vecindario y, por lo común, sin jurisdicción propia». Su etimología procede del árabe hispánico (*aḍḍáy'a*) y este del árabe clásico (*ḍay'ah*). A pesar de su larga y dilatada experiencia como gestora del territorio y creadora del campo, nuestro conocimiento sobre la aldea es más bien escaso e incluso, en ocasiones, la forma de referirnos a ella a sus vecinos (aldeanos) y a sus atributos, despectivo.

Desconocemos, por tanto, la importante función desempeñada por estas pequeñas estructuras urbanas, insertas en el medio rural, durante un larguísimo período histórico que se puede medir en milenios. No en vano, en puridad, de la aldea surgió la alimentación de la humanidad hasta bien entrado el siglo XX cuando fue desplazada por la organización industrial de la agricultura. En ella nacieron importantes conocimientos y procesos para la conservación de los alimentos, la mayoría de las principales especialidades gastronómicas conocidas, la biodiversidad agraria, los principales rasgos de la cultura del país, las razas ganaderas, los inteligentes agroecosistemas y formas de organización que hoy llamaríamos de «economía circular», de «desarrollo ecológico», «comunitario» «sostenible», con utilización de energías renovables y conocimientos empíricos de ecología aplicada, por no hablar de su proverbial capacidad para regular el uso de nutrientes y gestionar el ciclo del carbono. Ciclicidad, uso regular y local de los recursos naturales, intercambios de proximidad y cultura tradicional definen las principales características de la economía de la aldea preindustrial.

Este artículo pretende, humildemente, aportar algunas reflexiones de carácter general para definir las bases sobre las que sería posible apoyar el renacimiento económico/ecológico/social/cultural de la aldea ahora que, pasada la gran ola de la Revolución Industrial y comprobados sus devastadores efectos, se abre un período de transiciones en lo ecológico, lo energético, lo cultural, lo económico y lo territorial.

Ciertamente la aldea puede ser calificada como una «especie territorial» en peligro de extinción. Seguramente si fuese una especie biológica habríamos puesto más interés y preocupación en su conservación y estudio, más allá de las aportaciones de la etnografía, la antropología o la geografía. Sin embargo y paradójicamente, no somos conscientes de que la pérdida de la función ecológica y territorial extensiva y estable desplegada por las comunidades aldeanas durante largos periodos de tiempo contribuyó no solo a la generación de variedades agrarias y razas ganaderas, sino también al mantenimiento de especies de la fauna y flora silvestres, por tanto, a la conservación de la topobiodiversidad y que la ausencia de esta función territorial, ecológica y económica aldeana está detrás de la merma de biodiversidad en muchos lugares, de los graves desequilibrios ecológicos,

de la deriva y la simplificación de los ecosistemas, de la explosión demográfica de algunas poblaciones de fauna oportunista y del aumento de los riesgos ambientales, entre los que destaca el avance de los incendios forestales y los actuales y recién llegados grandes incendios periurbanos de sexta generación que amenazan a las ciudades.

En este trabajo trataremos de explicar que la redefinición de la función histórica de la aldea como gestora integral del territorio, su actualización en términos contemporáneos y sus opciones derivadas de la capacidad cosmopolita que le abren las nuevas tecnologías de la comunicación, crean las condiciones básicas para un renacimiento aldeano y una oportunidad para recuperar una posición de ente territorial singular, distinto y complementario a la ciudad en el que ensayar una nueva forma de vida para recuperar nuestra condición esencial de seres humanos que, en puridad etimológica, nos define como los seres de la tierra, del suelo, del humus.

2. PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA ALDEA

Nacida hace varios miles de años, en los albores de la Revolución Neolítica y al tiempo que aprendimos a cultivar las primeras semillas y domesticar algunos animales, la aldea se convirtió en el primer experimento urbano de la humanidad, que dejaba atrás el clan cazador y se organizaba en tribu con una rutina diaria, centrada en el mantenimiento de sus estructuras para la producción del alimento y para la reproducción de la vida.

Fue además el primer germen, la unidad elemental, previa e indispensable para la posterior irrupción de la ciudad. Es y sigue siendo la primera célula urbana y «una forma ancestral de ciudad» que surgió como «instrumento colectivo resultado de la nueva economía agraria» y cuyo asentamiento no solo no creó ninguna «perturbación importante en el entorno natural» sino que la relación con éste resultó «beneficiosa para la formación del suelo, llegando a incrementar su productividad natural» (Mumford, 2005). Precisamente en rehabilitar esta original virtud de gestora funcional, genuina y beneficiosa de la naturaleza es en donde basaremos una parte importante, imprescindible, de la propuesta para restituir a la aldea en la sociedad posindustrial.

La aldea preindustrial, la original, la de los campesinos, se mantuvo en vigencia durante milenios, y hasta hace apenas unas décadas, y fue desbaratada tras la generalización del industrialismo por activa, es decir por la intensificación agraria, o por pasiva, por el abandono

Las tres principales características históricas de la aldea preindustrial son, en primer lugar, una cultura democrática sólida y genuina «sin una clase fuerte» o dominante y «sin divisiones profesionales» en donde se fomentó casi como rasgo universal «el hábito de celebrar concejo conjuntamente» entre la comunidad. La cultura democrática aldeana, afianzada ya desde la infancia, generó también una educación y una formación democrática local de responsabilidad individual hacia lo colectivo y comunal a la vez que una «desconfianza del poder regio y del gobierno centralizado» ejercido desde el exterior. Esa particular forma de entender la vida aldeana es muy antigua, la aldea griega, por ejemplo, «solo pedía que se la dejara tranquila en su medio autónomo: no quería conquistar ni ser conquistada» (Mumford, 2012).

En segundo lugar, la comunión simbiote con la naturaleza de la que formaba parte inextricable. Ambas características, perdidas en la larga travesía del industrialismo, son imprescindibles y deben ser recreadas y actualizadas pues sin ellas no es posible la aldea posindustrial. Por lo demás, la democracia aldeana, como el cultivo de la tierra, precisan atención permanente y cuidados específicos.

Y, en tercer lugar, la moralidad genuina que nació en la aldea con «las mores o costumbres conservadoras de la vida» y se perdió con el tiempo en la ciudad que, al abandonar la «unicidad con las fuerzas de la naturaleza», destruyó los vínculos primarios disolviéndolos en un enjambre ruidoso de «yoes» y dismanteló las lealtades secundarias que habían mantenido la identidad de la aldea como una expresión comunitaria de «nosotros». La ciudad, perdidos esos rasgos de la aldea original, se convirtió en una «comunidad urbana desintegrada» (Mumford, 2012).

Desde un primer momento se constituyen en la aldea los tres órganos vitales que la van a acompañar durante su largo periplo histórico: la casa o familia, la ley propia u ordenanza y el mercado. La casa o familia es la unidad de reproducción biológica, social y la de producción económica; la

ordenanza propia y genuina —una suerte de estatuto de autonomía— es la ley reguladora interna de las actividades económicas y sociales de la comunidad y el mercado es el espacio exterior que permite la relación de la aldea con el resto del territorio. El final de la aldea, su extinción, se produce cuando desaparece alguno de estos órganos vitales. Como veremos más adelante, la aldea del futuro tendrá que contar de nuevo con estos órganos, sino morfológicamente iguales sí han de ser funcionalmente similares, pues la aldea debe tener actividad económica suficiente, regulación interna y mercados de referencia.

Para dar a entender la diversidad institucional de los territorios campesinos históricos, y la importancia de una aproximación inteligente a los mismos, Elinor Ostrom recurre a la idea de «mapa conceptual» y lo explica con el ejemplo de los mapas geográficos. Por ejemplo, para situar la región de Asturias en el contexto de Europa, recurro primero a un mapa continental y después a un mapa de la Península Ibérica. Pero si quiero explicar dónde se encuentra dentro de Asturias la aldea de San Esteban de Cuñaba y cómo funcionaban allí, por ejemplo, las veceras para la crianza del cerdo, no solo tengo que recurrir a un mapa de detalle sino también al conocimiento de conceptos y normas campesinas, algunas más generales sobre la fisiología y etología del cerdo, y algunas más locales y orales sobre los movimientos de los animales en los diferentes pisos de vegetación, la disponibilidad de recursos para su alimentación, las estancias temporales de estos en el territorio y las normas que las regulaban. Un mapa general de Europa, y un tratado veterinario general sobre el cerdo, no me servirán de mucho si pretendo regular la crianza del cerdo en la aldea de San Esteban solo con esos dos elementos, sin tener en cuenta el mapa conceptual y las reglas locales. Si prescindo de los condicionantes locales acabaré por introducir en el medio un factor de desequilibrio y ruido. La conclusión es que «no existe un mapa óptimo que se pueda usar para cualquier propósito pues cada nivel de detalle es útil para un objetivo distinto» (Ostrom, 2013).

De la misma manera que una casa no se describe diciendo que en su construcción se han empleado cien mil ladrillos, tres toneladas de cemento y cuatro de madera, sino por el número de habitaciones, la orientación, la superficie, etc., en la descripción de los territorios de los campesinos se debería «identificar el nivel de análisis adecuado para enfocar el problema

particular y aprender un lenguaje apropiado para comprender el nivel, o los niveles, que hay por encima o por debajo de aquel» (Ostrom, 2013). Los territorios campesinos lo son de fusión, de síntesis, entre elementos culturales y naturales y de flujos, e interdependencias, entre procesos complejos que requieren análisis, enfoques y lenguajes científicos a la altura de esa complejidad y de tanto conocimiento local y empírico brillante y exitoso en el que la ciencia académica aún no ha reparado todavía.

Convendría destacar también que el pensamiento campesino histórico era sistémico, es decir, tendía a buscar y conocer las relaciones entre los elementos en su conjunto y a considerar prioritarios los efectos de sus interacciones; frente al pensamiento industrial vigente —incluido el científico actual segregado en disciplinas— que es esencialmente analítico, especializado en porciones y sectorial, es decir, tiende a conocer de forma precisa y aislada las características de cada uno de los elementos, a segregarlos e individualizarlos, y a considerar prioritaria la naturaleza de sus interacciones (Izquierdo, 2012). Por lo demás, «los seres ecodependientes», como los campesinos, «tienen una doble identidad: una identidad propia que los distingue, una identidad de pertenencia ecológica que los conecta con su entorno» (Morin, 1981).

Además de sistémico, el pensamiento campesino es fruto del experimento y la experiencia y, por tanto, es precientífico en relación a los parámetros con los que se maneja la actual ciencia industrial que, en muchos casos, cometió el error de despreciarlo porque, de forma equívoca, interpretó que al no ser cartesianamente científico no podía ser estimado como conocimiento. Ese error lastró no solo a la ciencia sino a la política a lo largo del siglo XX, especialmente en España, con consecuencias desastrosas para las aldeas y para las regiones esencialmente rurales.

Pero no todo son virtudes en la aldea, algunos de sus rasgos negativos, cuando dejan de ser recesivos o anecdóticos para convertirse en principales, pueden convertir esa pequeña estructura protourbana en un infierno. Las consecuencias del «aislamiento, la envidia, la suspicacia frente al extranjero, el provincianismo, o sea, la faz más oscura de la confianza en sí mismo y de la autosuficiencia» da como resultado «una afición excesiva al litigio» y a las pugnas internas por los más diversos asuntos que rompe con

la imprescindible cohesión comunitaria y empuja a la aldea al autfracaso (Mumford, 2012). La aldea debe corregir esa tentación por el ensimismamiento, aprender a cooperar internamente y con otras entidades y a integrar elementos innovadores que le sirvan tanto para conservar sus elementos esenciales como para proyectar nuevas funciones. El cosmopolitismo que queremos inocular ahora en la aldea del porvenir sirve como vacuna para superar ese mal endémico, que acompaña a la aldea cuando se encierra en su mundo y cae presa de ella misma.

Por otra parte, no se plantea como opción de futuro volver a la aldea «eotécnica» [\(1\)](#), pero despreciar «o desconocer que la aldea primitiva fue factible durante un período mucho más largo del que cree la mayoría de la gente cree», sería un error (Mumford, 2012).

No se trata de regresar a ese tiempo sino de conocerlo al detalle para tomar conciencia de que, hoy en día, con una buena integración local de las cuestiones sociales, con un buen conocimiento de los recursos naturales, de las técnicas agropecuarias y forestales y con tecnología punta que evite penosidad, ayude al crecimiento personal y contribuya a la apertura de miras, es posible vivir en la aldea con mucha más calidad que en muchos suburbios tristes y desestructurados de las grandes ciudades.

Pero si algo diferencia y hace radicalmente distintos a la aldea de la ciudad es la manera de entender y relacionarse con la naturaleza. Los campesinos, por lo general, no tienen la idea de que la naturaleza sea algo distinto a ellos. Es más, tienen dificultades para entender el concepto de naturaleza como una abstracción, tal como ha ido creciendo en la ciudad a medida que se ha separado del campo. Los campesinos se relacionan con la naturaleza de forma terrenal, mundana y cotidiana a través de la adaptación a sus ritmos y ciclos o a través del control de sus elementos y procesos. Desde la ciudad, y cada vez más, la percepción es sacralizante, admirativa, distante y disruptiva. A la naturaleza europea la hemos sacado de ritmo. Por una parte, la aceleramos y simplificamos a través de la intensificación industrial; por otra la detuvimos y desasistimos con el abandono. Ninguno de estos dos ritmos le sienta bien.

Los aldeanos gestionaban directamente una naturaleza real, tanto doméstica como silvestre, en la que la fauna y la flora formaban parte del

sistema agroecológico y cumplían diferentes funciones; los urbanitas, por el contrario, se relacionan indirectamente con una naturaleza paliativa — mascotas y visitas al campo— y virtual, a través de la televisión o las redes sociales, y en la que los animales domésticos son de compañía, las plantas y árboles de ornato urbano y los animales salvajes un imaginario.

«*La revitalización de las aldeas
como parte importante en la
sociedad contemporánea tiene un
importante potencial para su
futuro*»

Si hubiera que definir los paisajes campesinos del pasado y hasta la primera mitad del siglo XX diríamos que se caracterizaban por tener más paisanos, más chiquillos y menos árboles que ahora, más diversidad de especies, silvestres y domésticas, pero menos contingentes poblacionales de las mismas, más diversidad y menos monocultivos en una forma de organización territorial y de paisaje en mosaico que respondía a una máxima de la forma de entender la economía y la vida campesina: cultivar y producir un poco de todo para que no faltara de nada. Ahora, en la tercera década del siglo XXI, los paisajes campesinos históricos se han extinguido o van camino de ello. El medio rural es, en su vertiente productiva, un territorio de paisajes agrarios intensificados en monocultivo y paisajes forestales cultivados con especies de crecimiento rápido y, en su vertiente improductiva, un territorio a la deriva ecológica, despoblado, con paisajes forestales asilvestrados y sin manejo que avanzan y se comen los antiguos campos de labor, las huertas y los pastizales y en donde se dan incendios pavorosos que llegan incluso en ocasiones a las áreas urbanas. Hay ahora más árboles que paisanos —y en muchos lugares nacen más osos y lobos que chiquillos— es verdad, pero también menor complejidad, más ruido y menos orden local, más simplificación y mayor vulnerabilidad a plagas, pérdida de diversidad y riesgos ecológicos. Más naturaleza a la deriva y menos cultura agroecológica local o de país.

La aldea de hoy ha sido devastada por la Revolución Industrial. En el mejor de los casos, se encuentra segregada en especialidades, alcanzada por la explosión urbana y herida por su metralla y casi siempre desatenta del manejo complejo y concertado de sus locales, genuinos, variados y entrelazados procesos agroecológicos esenciales. La aldea del presente mira más para la ciudad y la industria que para la naturaleza circundante y su historia. Mira más para los invasores que para su identidad y por ello se ha hecho desatenta de los conocimientos aldeanos y ha quedado seducida por los aprendizajes urbanos. Es la aldea descoyuntada y apática que se desangra con la emigración y a la que casi todo el mundo da por muerta.

Convivimos con una situación de alto riesgo pues al abandono de la aldea, ya evidente, le seguirá el olvido de sus fórmulas locales de relación con la naturaleza. Avanza lo bravo que desdibuja a la aldea en el monte y que se asoma ya en nuestros días a los aledaños de la ciudad.

La sociedad regional y los partidos políticos en aquellas regiones de conformación netamente rural, como son Galicia y Asturias, por ejemplo, debe reaccionar a ese hegemónico ensimismamiento urbano que la hace seguir siendo creadora en los artificios y devoradora en la naturaleza de la que se aparta creando una ensoñación virtual e imaginaria, a la que Henri Lefebvre denominó «fetichismo de la naturaleza», que surge a finales del siglo XVIII y principios del XIX, y tiene en nuestros días dos principales vías de adhesión: por un lado, la fascinación urbanita —que se da desde los grandes centros urbanos del Estado, pero no solo— por la vertiente salvaje de la naturaleza, más que por la doméstica, y, por otro, su utilización mercantil que convierte «una flor, un árbol, una rama, un perfume, en símbolos de la naturaleza ausente» y en objeto de deseo por parte de los consumidores. El marketing comercial estimula al consumo con una «naturalización ideológica obsesiva». En toda publicidad, «ya sea de productos alimenticios o textiles, ya sea de viviendas o de vacaciones, la referencia a la naturaleza es una constante» (Lefebvre, 1972).

El nuevo orden territorial surgido de la alianza entre la ciudad y la industria en el siglo XX provocó la quiebra de la aldea y el caserío como suministradores de la alimentación de la ciudad y como creadora del campo y gestora de la naturaleza doméstica, con rostro humano, y de contención y

regulación del avance de la silvestre y la selva. La nueva organización de la alimentación industrializada y la demanda de mano de obra al servicio de la industria asentaron un golpe combinado y definitivo que afectó a la función y los órganos vitales de la aldea. La aldea del futuro tiene que reivindicar y actualizar sus funciones históricas.

Por lo demás, la aldea del futuro se construirá conjuntamente sobre dos oportunidades simultáneas. La primera, la de armonizar a la comunidad y su cultura local con la naturaleza del entorno y sus oportunidades. Su principal función será la de concertar y volver a componer de manera actualizada unas sintonías y partituras genuinas, con una larguísima historia, que se rompieron tras el paso del industrialismo, y sobre las que hoy es posible generar una pequeña e indispensable economía local de bienestar. Para ello debe aplicarse en una operación de rescate de la información, el conocimiento y la cultura del territorio. La segunda, ciertamente inédita: la posibilidad de ampliar y diversificar sus bases económicas y hacerse cosmopolita gracias a las nuevas formas de comunicación virtual que favorecen la localización en la aldea de nuevos profesionales y nuevas y variadas visiones. La posibilidad de hacerse cosmopolita le da a la aldea una potencialidad y una dimensión desconocidas para proyectarse hacia el desarrollo social y la economía del bienestar.

3. LA ALDEA UNA «ESPECIE TERRITORIAL» EN PELIGRO DE EXTINCIÓN QUE SE HA VUELTO DISFUNCIONAL

La sociedad posindustrial en la que ya estamos instalados tiene que repensar la aldea. La necesitamos para que se haga cargo de los territorios de naturaleza, historia y cultura campesina que ella misma creó. La aldea, en cuanto que célula del territorio, es también una célula de la biosfera que tiene que rehabilitar su «criptosistema» —su pequeña biosfera local— para contribuir, precisamente, a la conservación de la biosfera global, la planetaria. No tiene demasiado sentido que declaremos una porción del territorio «reserva de la biosfera» si el resto del mundo sigue por los derroteros actuales —algo parecido hicimos hace cien años con los parques nacionales y la cosa no funcionó— pero en cambio sí tiene mucho sentido que repliquemos por todo el mundo aldeas que sepan relacionarse local y

globalmente con la naturaleza. La aldea tiene que caminar hacia atrás, para encontrarse con su origen, y para adelante para encontrarse con el mundo. No debe aspirar a ser «reserva» sino «activadora» de la biosfera. Por lo demás, vivimos en una sociedad globalizada que necesita y debe aspirar a ser también una sociedad localizada, una sociedad de lugares habitada por comunidades locales (Izquierdo, 2019).

Los territorios se desprotegen, no se conservan, cuando dejamos de manejarlos, de ocuparlos, de vivirlos o cuando los forzamos por encima de sus límites y desconsideramos sus principios rectores. Se conserva lo que se vive, no lo que se momifica, lo que pierde su identidad o lo que se abandona y se reasaltaja, objetivo, por cierto, este de la «renaturalización» que requiere un análisis y una aplicación local muy medida.

La gestión de los territorios rurales no necesita del concurso de los taxidermistas y de los buscadores de la virginidad perdida sino el de los fisiólogos y los endocrinólogos. Se trata de renovarse. De aceptar una protección dinámica basada en los flujos de intercambio energético en el ecosistema sobre un modelo territorial canónico que sea socialmente aceptado y ecológica y económicamente viable. Conservar o proteger no es quedar anclado en el pasado o volver a él. El respeto a la tradición no es venerar las cenizas, sino hacer que el fuego siga vivo. Los seres humanos integrados en la naturaleza a través de la aldea, provistos de una cultura local —entendida como la forma y el conocimiento que adopta un grupo social para solucionar sus problemas y organizar su vida— que se irá afinando con la historia y organizados en comunidad, son el principal recurso natural del territorio. Eso que fue así en el pasado debería ser actualizado para proyectarlo en el futuro.

Porque cuando «las funciones de la naturaleza están disminuidas, en condiciones enfermizas, nos proporcionan enfermedad. Pero a medida que mejoremos las condiciones, y con ello las funciones, la Naturaleza nos dará, deberá darnos, salud y bienestar por igual, renovando e incluso sobrepasando, los mejores registros del pasado» (Geddes, 2009). Por eso, hasta que no seamos conscientes de que la pérdida de la aldea, y con ella el abandono del campo, ha provocado una enfermedad territorial y que la solución a la pérdida de biodiversidad pasa en gran medida por revitalizar

las funciones aldeanas, no valoraremos lo que la aldea puede hacer por la sociedad.

La cultura campesina europea está tan inserta en el orden de la naturaleza que cuando sus atenciones cesan algunas de las funciones de la naturaleza se ralentizan. Un árbol sometido a pequeñas podas, eliminación de chupones, ramas afectadas por hongos, etc. será más longevo, dará más frutos y leña que otro abandonado a su suerte y a los ataques de plagas y enemigos, también naturales, pero no por ello beneficiosos.

La disfunción territorial que supuso el abandono de las prácticas y protocolos de trabajo de la tierra, que habían mantenido durante tantos siglos los campesinos, no se identificó como un riesgo para la propia naturaleza, o como un problema ambiental, a pesar de que la extinción de algunas especies silvestres está relacionada con la extinción de las culturas campesinas a las que se asociaba. En muchos casos, son las culturas locales de campo, y sus protocolos de intervención, de las que depende la variedad y la pluralidad de formas con las que se nos presenta la naturaleza tanto doméstica como silvestre. Los análisis territoriales deben incluir la perspectiva local e integrar las humanidades y las ciencias naturales, de lo contrario no habrá manera de hacer que el desarrollo agropolitano impulse a la aldea y de un nuevo aire a la ciudad.

Esta disociación entre ciencias naturales y humanidades es algo que viene de lejos. Aristóteles se interesó por ambos dominios de la ciencia pero lo hizo por separado y así siguieron, «con desgraciadas consecuencias para ambos, durante los dos mil años siguientes» (Mumford, 2012). Por ello, y como reclama Serge Moscovici, «todo nos incita a abandonar de una vez la visión de una naturaleza no humana y de un hombre no natural» (Morin, 1992).

En España, salvo algunas excepciones —como Fernando González Bernáldez o Pedro Montserrat—, la ciencia que se preocupó de la conservación de la naturaleza, y la política que la siguió después para convertirla en ley, no advirtió el divorcio, y se lanzó masivamente a una investigación que, lejos de estudiar las funciones sistémicas e interacciones entre cultura campesina y naturaleza para entender la complejidad local del sistema hombre-cultura-naturaleza, se caracterizó por estudiar analítica y

segregadamente los elementos silvestres del medio, y sus poblaciones, sin tener en cuenta que estos llevaban directa o indirectamente influidos por las culturas campesinas locales, con un balance en general positivo tanto para la naturaleza como para la cultura. En términos generales, el principal problema para la conservación de la naturaleza del país, si exceptuamos las actividades relacionadas con los excesos urbanos e industriales, es precisamente la extinción del campesinado y sus afinados criptosistemas, la piedra angular sobre la que se organizó la estructura de los más importantes agroecosistemas terrestres en España. En este asunto, la ciencia aplicada a la conservación no ha estado, ni está, a la altura de las circunstancias, ni ha enfocado bien el problema y las prioridades: cuando te caes de un avión no necesitas un velocímetro de precisión para determinar la velocidad de caída, necesitas un paracaídas.

4. UNA NUEVA ECONOMÍA PARA LA ALDEA

En la crítica que Valentín Andrés realiza a las ideas de Adam Smith y sus continuadores señala que estos no establecieron «ninguna diferencia económica entre la productividad de la Agricultura y de la Industria», de manera que ambas actividades son para ellos idénticas en medida, rango y grado, y por eso conceden la misma importancia «al labrador que cosecha trigo que al industrial que fabrica alfileres», sin tener en cuenta que ambas producciones tienen muy distinta consideración y prioridad para el consumo.

Para tratar de diferenciarlas, Valentín Andrés introduce la sugerente idea de la «jerarquía vital de los productos» (Andrés, 1962) que en nuestro caso podemos ampliar a la consideración no solo del valor de los productos agrarios en sí, sino a las formas en las que estos son producidos y que de eso depende la gestión óptima de los recursos naturales, la producción del paisaje, la seguridad ambiental del territorio, la estabilidad y resiliencia del medio y el atractivo del paisaje para otras actividades de interés económico como pueden ser el turismo y el aprovechamiento recreativo del medio rural. En ese sentido, la gestión agroecológica de la aldea y sus tierras adquiriría la consideración de actividad estratégica debido a las externalidades positivas y servicios ecosistémicos que genera, más allá de

sus productos agroalimentarios que también deben buscar un mayor valor añadido.

*«La aldea se adapta a los desafíos
actuales y contribuye a la
conservación de la naturaleza y la
cultura campesina en un contexto
posindustrial»*

La economía de la aldea posindustrial no puede seguir estando segmentada, como ahora, sino que debe cambiar para hacerse concertada y sistémica. En la medida que debe gestionar todo el territorio y sus procesos de intercambio, no podemos aprovechar solo las partes más rentables y más cómodas del mismo y abandonar las menos rentables y costosas, pues esas otras son fundamentales para el buen funcionamiento del sistema. Pongo un ejemplo, el aprovechamiento del matorral para hacer la cama del ganado y a partir de esta producir fertilizantes o humus de lombriz para abonar las tierras de cultivo y las huertas o, también, el pastoreo marginal de cabras y ovejas en las cuestas matorralizadas, son tareas que requieren mucha dedicación y generan escasa rentabilidad económica, sin embargo son esencial para el funcionamiento general de la aldea y tiene un gran interés agroecológico por sus efectos positivos en el territorio, en la identidad cultural, en la conservación del paisaje y la biodiversidad, en la conservación del suelo, en la disminución de gases de efecto invernadero y en la prevención de la contaminación de las aguas. A mayores, en ese planteamiento de la economía de valor añadido, si las cabras y las ovejas que pastan ese matorral y ayudan a prevenir incendios y abrir el paisaje abastecen a un pequeño restaurante local con buenos profesionales de la restauración, la cosa cambia y la rentabilidad económica aumenta.

Por otra parte, y seguramente debido a la influencia del pensamiento analítico industrial, y su tendencia hacia la especialización, persiste la tentación de fijarse en un elemento de interés del sistema y no en el sistema en su totalidad. En materia de conservación de la naturaleza, por ejemplo, esto ha sido muy común. Nos fijamos en el oso o en el lobo, con

perspectiva iconográfica, mítica, externa y urbana —y por ello descontextualizada— y nos olvidamos de que esos animales no solo destacan por su interés faunístico sino porque su hábitat está humanizado y suelen generar conflictos locales graves. Por eso insisto en que debemos intervenir en los sistemas y no solo en los elementos del sistema de forma aislada. Si el sistema mejora y funciona en sus niveles óptimos de complejidad, los elementos que lo constituyen tienden a conservarse funcionalmente. En cambio, si nos empeñamos en conservar elementos del sistema, sin contexto sistémico, la cosa no funcionará.

Podemos seguir haciendo lo de siempre, acumular fragmentos de economía industrial y urbana en la aldea, o fijarnos solo en un sector, actividad o elemento, o podemos, por el contrario, hacer lo que nunca: repensar la aldea y reconducirla hacia su función original actualizada. Seguir por los derroteros actuales o tratar de recuperar los códigos culturales genuinos con los que gestionar localmente el territorio y rehabilitar la inteligencia que desplegaron nuestros antepasados campesinos durante tantos siglos para conseguir crear unos paisajes tan eficientes.

Las ciudades actuales tienden hacia la isotopía en la medida que el control de las multinacionales sobre la alimentación, la moda y el comercio en general, a través de sucursales o franquicias, las van homogeneizando. Las aldeas —en la medida que están determinadas en su estructura, funciones y entorno por la naturaleza y la biogeografía— deberían tender tienden hacia la heterotopía. Es más: si consiguen sacudirse de encima la influencia urbana, industrial y multinacional que las aplana, tendrán más futuro. Si se atreven a explorar su singularidad e identidad como estrategia de desarrollo comprobarán que lo propio, la gastronomía, la cultura local, las nuevas visiones o el pequeño comercio local pueden ser muy competitivos. Y a la ciudad, cuanto más y mejor se relacione con la aldea, cuanto más y mejor explore las oportunidades del campo, sea periurbano o periférico, más identidad, más singularidad, más diferenciación y más oportunidades se le abrirán.

Por si todo esto no fuese suficiente, cabe volver a recordar el valor *per se* de la aldea, en la medida que fue la creadora y la conservadora del campo y durante milenios la suministradora principal del alimento de la ciudad. En

la actualidad la extinción del campo, el valioso patrimonio territorial creado por la aldea a través de su cultura, está detrás de algunos de los nuevos conflictos que se dan entre la ciudad y la naturaleza silvestre —más bien del campo en proceso de «rewilding» tras la retirada del campesinado— al chocar entre sí ambos dominios como consecuencia de la difusión de doble sentido: la urbana, de la ciudad hacia el campo; la silvestre, de la naturaleza hacia la ciudad. El reaservajamiento del territorio, de generalizarse, acabaría por meter la selva en la ciudad. Las cada vez más frecuentes incursiones de jabalíes por las calles de las ciudades son un anticipo de tal descalabro.

4.1. La aldea tipo y el tipo de aldea

Max Weber utilizó el concepto de «*Idealtypus*» (tipo ideal) para comprender las características de una determinada época histórica. El tipo ideal es, por tanto, una «construcción mental elaborada con elementos históricos singulares y concretos, que por ser los más destacados, importantes e influyentes de una época determinada sirven para caracterizarla, entenderla y darle sentido» (Andrés, 1962).

Es bien conocido el tipo ideal creado por la Revolución Industrial, sus orígenes y las formulaciones de teoría económica que la propiciaron así como ahora somos conscientes de las consecuencias, resultados y cambios propiciados en todos los ámbitos.

A grandes rasgos, y por citar tan solo algunas de sus características, la Revolución Industrial propició la ruptura entre el campo circundante y la ciudad, la preferencia por la vida urbana frente a la rural —lo que provocó, entre otros efectos, el despoblamiento y el abandono de importantes agroecosistemas locales—, la producción industrial concentrada e intensiva frente a la producción campesina desconcentrada y extensiva propia del período preindustrial, el triunfo del artificio inorgánico frente a la construcción orgánica del territorio o la globalización económica del mundo.

A grandes rasgos también, la época actual, sin una teoría económica tan genuina y bien definida como la que propició la industrialización del mundo, empieza a dejar ver algunas características singulares que marcan

tendencia como es la comunicación telemática generalizada, el dominio de la red de Internet, la virtualidad, el recrudecimiento de la percepción inorgánica y ahora digital de la vida o el agravamiento de los problemas ecológicos de la biosfera. El progreso se entiende hoy como un ejercicio de velocidad permanente acelerada cabalgando a los lomos de la tecnología y el consumo y espoleado por el capitalismo. Todos estos rasgos empiezan a definir un nuevo tiempo y también, como novedad, la búsqueda de alternativas a esa escalada y forma actual de entender el progreso como una huida hacia adelante. En ese contexto, en de la búsqueda de formas de vida y de desarrollo más reconfortantes y razonables, es en el que queremos inscribir la formulación de nueva teoría económica para aldea.

En consonancia y a mayores del «tipo ideal» es posible construir un modelo —entendido como un «esquema racional con conceptos lógicos generales y abstractos»— que, ajustándose a conceptos y supuestos particulares, nos permitan definir y diseñar un futuro tipo ideal y deseable. En palabras de Valentín Andrés, «dadme unos supuestos y os daré una teoría absolutamente válida para toda realidad en la que aquellos supuestos se cumplan» (Andrés, 1962).

La secuencia iniciada con la teoría económica industrial propició una época industrial y una singular historia industrial. Por eso, para crear la aldea contemporánea necesitamos partir de un proceso de teorización sólido y bien armado y en eso, en la presentación de sus bases conceptuales básicas, se aplica modestamente este artículo. De la misma manera que existió una economía de la ciudad medieval, o una economía industrial, es posible alumbrar una teoría económica para la aldea ahora que los planteamientos industriales que la llevaron a la quiebra y la disfunción declinan.

Además del tipo ideal, para definir el modelo de aldea en términos de ecología aplicada, podemos apoyarnos en los conceptos de «canon paisajístico» y «conservación voluntaria de la naturaleza», manejados por Fernando González Bernáldez

El canon, del griego «kanón», se refiere al precepto que establece «la norma o manera de hacer algo». Así, y pensando en la aldea del porvenir, el ideal estético y funcional, es decir el canon de la aldea, sería el de un

«sistema de uso del suelo dirigido más a mantener la estabilidad a largo plazo, y a minimizar las fluctuaciones, que a obtener la máxima producción, en un contexto donde las aportaciones externas de agua, energía o fertilizantes son mínimas»» (Izquierdo, 2008).

Con respecto a la idea de conservación voluntaria de la naturaleza y las relaciones de la sociedad con la naturaleza, el citado González Bernáldez diferencia dos circunstancias que dan lugar a dos tipos de paisaje.

*«La aldea y la ciudad han de
colaborar y comunicarse para lograr
los objetivos comunes»*

En primer lugar, define el «paisaje voluntario» —o de ciudad— como aquel que se proyecta, diseña y construye con el objetivo de conseguir determinados efectos estéticos o recreativos. Es, por tanto, el paisajismo que encontramos en los parques públicos, las zonas verdes de las ciudades, que, por así decirlo, son los espacios destinados al encuentro formal y cotidiano de los ciudadanos con la «naturaleza» sin necesidad de salir de la ciudad.

En segundo lugar, define el «paisaje natural» —o de campo— como el propio de los territorios de naturaleza campesina que son consecuencia de «la interacción hombre-naturaleza con finalidades productivas». Los más genuinos y mejor conservados paisajes de naturaleza campesina —gestados desde las aldeas por nuestros antepasados campesinos en el largo período de la época preindustrial— los hemos declarado espacio natural protegido pero, paradójicamente, no somos conscientes, ni consecuentes, con su génesis. En consecuencia, la conservación y recuperación de la función territorial de la aldea como gestora del paisaje natural, requiere un ejercicio de diseño, de elaboración de modelo y de búsqueda de canon y de una evaluación de costes y beneficios para establecer su viabilidad económica, ecológica y social.

En el diseño y la puesta en marcha de la nueva aldea posindustrial deben estar garantizados tres componentes imprescindibles:

1) *Dignidad*. Entendida como la posibilidad del desarrollo de una vida decorosa, con bienestar, plena, respetable, sin desdoro, reconocida por el resto de sociedad y deseable y querida tanto por los que viven en la aldea como por sus descendientes.

2) *Comunidad*. Entendida como el grupo humano en el que se reconocen sus miembros y al cual se honran en pertenecer para constituir un vecindario en el que todos y cada uno de ellos encuentra satisfacción, querencia por formar parte y sensación y sentimiento de arraigo e inclusión.

3) *Funcionalidad*. Entendida como el desarrollo de una actividad, o conjunto de actividades, que dan sentido a la aldea, y son propias de ella, y por las cuales aquellos que las desarrollan perciben una retribución. Entre esas actividades se encuentran las primarias, las de transformación y las de servicios de interés mercantil, comercial o estratégico.

La aldea posindustrial será una aldea de su tiempo. Estamos ante una oportunidad que permitirá corregir errores, incorporar nuevos recursos y rehabilitar aquellos que necesiten una puesta a punto. Quizá la principal característica de la aldea posindustrial sea que podrá, por primera vez en la historia, equipararse a la ciudad como generadora de un «medio ambiente especial para producir personas» más plenamente abiertas a las posibilidades de un crecimiento personal más completo —que decía Mumford en relación a la ciudad— y por tanto igualarla en aquello en la que la aventajó durante milenios. Y tiene, como ventaja con respecto a la ciudad, que ese crecimiento personal se hará en un entorno natural, que tiene como contraparte simbiote e indispensable a la cultura campesina, siempre local y siempre singular, y las nuevas culturas el aldeano posindustrial deberá conocer, reconocer, rehabilitar y gestionar de forma eficiente y con arreglo a un modelo diseñado e identificado como propio, querido y canónico.

El vínculo, y la milenaria relación sideral que habían mantenido la aldea y la ciudad para crear un pequeño universo se rompió cuando esta última conoció a la Revolución Industrial y se fusionó con ella para crear una galaxia diferente que se olvidaba de lo local y abrazaba lo global. La industrialización de la agricultura hizo creer a la ciudad que ya no necesitaría nunca más a la aldea y por eso esta, y sus instituciones de

gobierno, dejaron que se perdiera. Pero la ciudad se equivoca: necesita tanto a la aldea como la aldea a la ciudad.

En la secuencia de control y manejo de la información genética que fluye en el territorio rural empezando por los genes, de estos a las especies y, por último, a los ecosistemas, ha desaparecido la presencia activa de un animal racional —el aldeano o paisano— que durante siglos había regulado, estimulado, restringido, potenciado, arbitrado y concertado los flujos de información y las relaciones entre animales y plantas, entre domésticos y silvestres, entre el suelo y el vuelo, determinando lo que iría a campo cereal y lo que iría a bosque permanente de frutas de otoño, a bosque o a prado, a monte o a cultivo. Y no solo eso: con sus mezclas, manejos y selecciones, además de crear miles de nuevas razas de animales y plantas, había conseguido un equilibrio entre las partes, recurriendo al ingenio, la observación y el empirismo.

La aldea debe recuperar esa brillante reputación del pasado como gestora del medio rural y convencer a la ciudad y los poderes urbanos de que ha vuelto renovada y rearmada conceptualmente. Retomar el prestigio, organizarse para asumir nuevas funciones y reclamar su posición, por definición inserta en el campo, para demostrar a la sociedad que es capaz de gestionar el territorio, producir una alimentación que cuide de la salud del planeta y de las personas, velar por la conservación de la naturaleza, de la fertilidad de la tierra, de la biodiversidad y del paisaje. Estas son algunas de las tareas de la aldea posindustrial. Pero, en cualquier caso, no se podrá avanzar hacia la aldea del futuro sin el aliento, el apoyo y la complicidad de la sociedad urbana. Por eso es tan importante que la aldea hable con la ciudad para comunicarle sus intenciones.

4.2. Los cuatro componentes de la Nueva Economía de la Aldea (NEA): agroecología, energía local, diversificación económica y comunidad intergeneracional⁽²⁾

Dice el historiador gallego Ramón Villares que la identidad es un «contrapunto necesario a la globalización o desterritorialización que caracteriza a la sociedad actual». Estoy de acuerdo. Y la aldea, en ese sentido, puede servir de antídoto a ambas tendencias —globalización y

desterritorialización— a través de la recuperación de su identidad y de su capacidad para convertirse literalmente en una «entidad singular de población» [\(3\)](#) que ponga freno a la globalización por medio de una estrategia económica y ecosocial propia que apueste por la «localización» y la «territorialización» de su sistema productivo ahora abandonado, o pervertido, por las influencias intensificadoras, concentradoras y de monocultivo propias del pensamiento industrial.

Sin embargo, y a pesar de su potencialidad, las aproximaciones conceptuales, teóricas y prácticas sobre el desarrollo local no fueron capaces de generar un espacio de reflexión propio y específico para la aldea como estructura urbana singular, distinta de la ciudad, de la villa y de la industria, que requería, en consecuencia, una propuesta socioeconómica también singular, original y propia a la altura de su peculiaridad.

La razón estriba en tres hechos que marcan radicalmente la diferencia entre la economía de la aldea y la de la ciudad industrial o la ciudad de economía de servicios. El primero es que la base productiva de la aldea es orgánica, biológica y natural, por tanto vinculada a la tierra, mientras que la ciudad tiene una base productiva inorgánica, fabril o comercial, por tanto desvinculada de la tierra y por el contrario vinculada a las transacciones mercantiles entre distintos operadores. El segundo es que la aldea [\(4\)](#) practicó durante siglos —desde el origen de los tiempos hasta el advenimiento de la industrialización— una economía que, sin descartar la economía privada, se fundamentaba en la economía de aprovechamiento de bienes comunales [\(5\)](#), con una concepción escasamente monetarizada; en cambio, la ciudad desconoce la economía comunal [\(6\)](#) y basó su hegemonía en una economía pública o privada y, en todos los casos, monetarizada y promovida por los gobiernos o el capital privado. Y el tercero es que los campesinos no fueron propietarios de las tierras hasta muy recientemente [\(7\)](#) por lo que trabajaban para propietarios rentistas, nobles e hidalgos de las casas grandes y estaban sometidos a condiciones de vida que, por lo general, se mantenían en régimen de supervivencia. Cuando las familias campesinas empezaron a convertirse en pequeños propietarios de la tierra [\(8\)](#), la economía ya había empezado a cambiar empujada por el tráfico ultramarino y la organización industrial de manera que el factor principal de producción dejó de ser la tierra para ser el comercio colonial primero o el

negocio urbanístico y la fábrica después. En los albores de la ciudad industrial finisecular del XIX, muchos de los antiguos rentistas que habían acumulado capital a partir del trabajo campesino durante el largo período preindustrial, se convirtieron en los principales propietarios de las nuevas economías vinculadas al comercio, las minas y las fábricas a las que de nuevo —paradojas de la vida— llegaron a trabajar los antiguos campesinos, reconvertidos ahora en obreros, criados o empleados del servicio, y la aldea se vació.

Para colmo —todo es susceptible de empeorar—, y después de los abusos y falta de visión del Estado que impulsó a partir de los años cincuenta del pasado siglo XX una política forestal «productivista», hegemónica e intensiva en los comunales de la aldea —a la que ya hemos hecho referencia—, aparecerán por los pagos de las aldeas a partir de la década de los ochenta los promotores de una política forestal «conservacionista», por tanto de signo contrario a la productivista, pero también como la anterior corporativa, intervencionista, externa, intensiva y ajena a la cultura del territorio.

Por las aldeas, que habían iniciado su proceso de despoblamiento décadas atrás, aparecieron los científicos conservacionistas especializados en flora y fauna salvaje para imponer un nuevo paradigma. Para ello lo primero que hicieron fue cambiar los nombres y a los metaestables agroecosistemas creados por las comunidades campesinas a lo largo de los siglos les denominaron «espacios naturales» —en lugar de denominarlos en pureza como lo que son: territorios de naturaleza campesina y, por tanto, paisajes culturales que habían entrado en deriva ecológica por falta de manejo— y, sin conocer y reconocer el valor de la cultura campesina en la generación y mantenimiento de los ecosistemas, propusieron y armaron leyes y reglamentos «de protección de la naturaleza» al margen de la historia ecosocial del territorio e ignorante de que la economía campesina, bien regulada, resulta un aliado excelente para conservar la naturaleza y la topobiodiversidad.

Los partidos políticos a través de sus parlamentos y gobiernos abrazaron esta nueva ideología conservacionista por medio de los conocidos como planes de ordenación de los recursos naturales y demás legislación

concurrente. Y así los destartados pagos del campesinado se verán sometidos desde entonces a un control preferentemente burocrático —las más de las veces corporativo y científico reduccionista— que ignoró la existencia de una relación previa —y exitosa en la mayoría de los casos— entre los seres humanos —organizados en pequeñas comunidades aldeanas dispersas por el territorio rural— y el medio ambiente.

La larga historia campesina del país quedó definitivamente oculta en aras de una mal entendida modernidad conservacionista alentada desde la ciudad y sus resortes de poder. Desde entonces al campo de toda la vida, obra singular y secular del campesinado, se le empezó a llamar naturaleza [\(9\)](#).

Lejos de reflexionar sobre esta secuencia de errores de apreciación de nuevo volvemos a hacer caso omiso a la proverbial inteligencia campesina histórica al hablar ahora de las futuras «smart villages» —aldeas o pueblos inteligentes— sin reconocer, y verbalizar previamente, que las aldeas eran en su origen inteligentes y que fue la forma hegemónica de entender el progreso promovida desde la perspectiva industrial y urbana la que las llevó al fracaso. No es que las aldeas hubieran dejado de ser inteligentes. No, no es eso. Fue la ciudad, y sus estamentos de poder, los que no entendieron su lógica, su inteligencia y la trascendencia que tuvo la economía campesina en la gestión sostenible del territorio y la conformación de los ecosistemas y de los paisajes agrarios, algunos de ellos —como los sistemas adehesados, las huertas del Levante o los agroecosistemas de pastoreo de montaña— de una extraordinaria importancia.

Una de las razones que explican esta falta de consideración hacia la aldea estriba en que la idea de progreso se asoció, por lo general, a «la industria, la ciencia y la técnica» y por extensión a la ciudad como aglutinante. En cambio, la «agricultura se ha asociado al pasado y pocos progresistas han visto con malos ojos la emigración del campo a la ciudad» quedando el campo asociado a una idea estereotipada de atraso, con la que algunos visionarios, como Ildefonso Cerdá, no estaban de acuerdo (Soria y Puig, 1979).

Por todo ello, y como advertimos al inicio de este apartado, los modelos de desarrollo local para la aldea no son los mismos que se proponen para los entornos urbanos o industriales y por ello necesitamos un ajuste más

fino y una aproximación muy pegada a la tierra, a la propiedad, a la iniciativa vecinal y a la comunidad local organizada.

Como punto de partida podemos apoyarnos en lo que Vázquez Barquero (10) denomina «formación de complejos productivos territoriales», que en el caso de la aldea se traduce en la creación de un nuevo sistema económico local, genuino, inédito, y netamente posindustrial, diseñado para el ámbito territorial de la aldea y en el que se relacionan, dentro de un ecosistema de innovación, pequeñas empresas de servicios, trabajadores autónomos, emprendedores, etc., con una cooperativa vecinal que gestione íntegramente el agroecosistema de la comunidad —en aquellos casos en los que se dé abandono de tierras de cultivo y montes— para producir, entre otras opciones, alimentos de alto valor añadido, generar energías renovables, prestar servicios ecosistémicos de interés general y gestionar el paisaje. Los tres sistemas del modelo económico de la aldea —agroecológico, energético y el de pequeñas empresas—, de los que hablaremos a continuación, se activan con el concurso de la cultura del territorio y las nuevas tecnologías.

La economía y la sociedad campesina preindustrial han sido estudiadas por numerosos investigadores de las ciencias sociales —antropólogos, geógrafos, historiadores, etnógrafos, economistas, sociólogos,... Chayanov, Galeski, Mendras, Shanin, Dalton, Dumont, Lévi-Strauss, Caro Baroja, Bourdieu, Ostrom, Moyano, Pérez Yruela, Sevilla-Guzmán...— que han generado una profusa literatura científica tanto en sus aspectos generales y teóricos como en los estudios de casos y que, a todas luces, debe ser bien conocida por los que ahora intenten una teorización, o una investigación aplicada, para diseñar la socioeconomía campesina y aldeana posindustrial.

Siguiendo a Teodor Shanin podríamos definir la economía campesina como aquella que estaba caracterizada por «cuatro facetas esenciales e interrelacionadas: la explotación agrícola familiar como unidad básica multifuncional de organización social, la labranza de la tierra y la cría de ganado como el principal medio de vida, una cultura tradicional específica íntimamente ligada a la forma de vida de pequeñas comunidades rurales [aldeas] y la subordinación a la dirección de poderosos agentes externos» (Shanin, 1976).

Obviamente, la Nueva Economía para la Aldea —en adelante NEA— no tiene por qué reproducir estas características y las diferencias con aquella serán notables. Por destacar dos: la concepción de la familia campesina de hace un siglo no tiene nada que ver con la actual y, por tanto, no puede ser el patrón de la unidad de producción campesina; y, afortunadamente, los vecinos de la aldea no son ahora colonos subyugados a los intereses de un señor, sino mayoritariamente pequeños propietarios de tierras, por lo demás, y por desgracia, mayoritariamente baldías y abandonadas.

En cambio, y en lo referente a la labranza de la tierra y la cría de ganado que constituyeron el principal medio de vida de la familia y la comunidad campesina en el pasado, cabe decir que esas actividades tienen en la actualidad un extraordinario interés pues su metodología de intervención

—interrelacionando en organización sistémica la agricultura, la ganadería y el uso combinado e interdependiente de huertas, campos de cultivo y monte a través de complejos procesos agroecosistémicos cíclicos y regulares— se basaba en formas de organización, conceptos, principios y límites que ahora se reconocen como agroecológicos y se reclaman como esenciales para gestionar canónicamente el campo en aquellos lugares de alto interés natural apenas trastocados por la intensificación agraria y la difusión urbana. Se hace imprescindible, por tanto, rescatar esos principios y procesos agroecológicos locales de la economía campesina preindustrial —evidentes en los paisajes de los territorios rurales más despoblados del país— para rehabilitarlos, actualizarlos y darles una nueva vida al servicio de la nueva economía para la aldea, tal como comentaremos más adelante en referencia al Sistema Agroecológico Local (SAL) de la aldea.

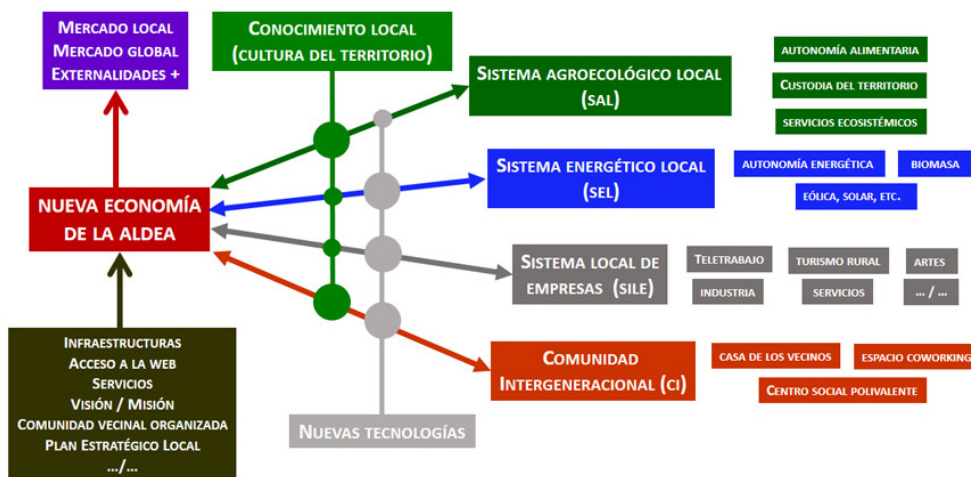
En resumen, podemos comparar los rasgos que Shanin considera como característicos de la economía campesina preindustrial con los que serían adecuados para la economía campesina posindustrial que estamos alentando. Las diferencias y analogías se resumen en el siguiente cuadro:

Facetas esenciales de la economía campesina preindustrial	Facetas esenciales para la economía campesina posindustrial
La familia como unidad productiva	La pequeña empresa y la cooperativa vecinal como unidades productivas

Facetas esenciales de la economía campesina preindustrial	Facetas esenciales para la economía campesina posindustrial
La agricultura como actividad económica	La agroecología, la energía y la diversificación productiva como actividades económicas locales e integradas
La cultura local como referente único	La cultura local y la integración de las nuevas culturas (11) como referentes
La subordinación a los intereses económicos externos de los propietarios de las tierras	La organización de los vecinos como propietarios de las tierras para hacer viables los comunales y el minifundismo

En el siguiente esquema se resume el planteamiento general de la NEA:

Esquema 1. Economía y comunidad social en la aldea del SXXI



Como requisito previo y como cimiento de la NEA, la aldea debería disponer, o tener accesibles, un conjunto de infraestructuras y servicios de naturaleza preferentemente pública —accesos rodados, acceso a Internet, servicios sociales, educativos, sanitarios,...— y, también y de forma imprescindible tener una organización local de naturaleza asociativa y/o colaborativa vecinal comprometida con el bien común y capaz de tomar la iniciativa y de asumir compromisos para abordar un proceso de desarrollo comunitario y estratégico que le permita visualizar el futuro y trabajar por su consecución.

Es decir, la aldea necesita —además de servicios, equipamientos e infraestructuras públicas— una comunidad activa con *visión* estratégica para diseñar el futuro que quiera y desplegar la *misión* para alcanzar los objetivos a los que aspira.

Desde el punto de vista económico los tres sistemas que se concitan en la aldea del siglo XXI son:

El SISTEMA AGROECOLÓGICO LOCAL (SAL), sin cuya activación la aldea no es tal sino una mera urbanización. La puesta en marcha del SAL sirve para producir alimentos, custodiar el buen funcionamiento del agroecosistema y dar estabilidad al paisaje. Y es imprescindible para la economía de la aldea, aunque insuficiente si no se complementa con la activación del SEL y el SILE.

El SISTEMA ENERGÉTICO LOCAL (SEL), basado en las energías renovables locales y cuya activación tiene como objetivo abaratar costes energéticos, disminuir la dependencia energética a la vez que sitúa a la aldea en la vanguardia de las nuevas oportunidades energéticas y la reducción del impacto ambiental en términos climáticos.

El SISTEMA LOCAL DE EMPRESAS (SILE) diversificado y complementario movido por emprendedores locales, o bien nuevos residentes —teletrabajadores, nómadas digitales, artistas, empresas culturales, artesanos, pequeños empresarios de turismo y hostelería, pequeños industriales,...— que trabajan desde la aldea y pueden estar conectados con el resto del mundo.

Desde el punto de vista social, es deseable y posible que con la rehabilitación económica en la aldea se vaya conformando una nueva COMUNIDAD INTERGENERACIONAL (CI). La idea de fondo es que la aldea sea un lugar en el que sea viable y satisfactorio completar el ciclo vital completo. En el pasado, y antes de la ruptura provocada por la Revolución Industrial y la preferencia por la vida urbana y la industria, la comunidad y la familia atendían a los miembros de la aldea en todas las fases de la vida y cada uno de los vecinos desarrollaba una función, y recibía unos cuidados, a tenor de su edad. No se trata de reproducir aquella forma de convivencia vital en un entorno cerrado pero sí de inspirarse en él para diseñar un espacio de

convivencia y seguridad en el que satisfacer las necesidades humanas, en cualquiera de las fases de la vida, en una aldea abierta al mundo y por ende cosmopolita.

Por último, cabe señalar, tal como se recoge en el esquema, que los tres sistemas en los que se apoya la NEA —SAL, SEL y SILE— y la deseable comunidad intergeneracional, se activan por medio de las tecnologías, principios agroecológicos y formas de organización social que proceden bien del conocimiento local actualizado —Cultura del Territorio— o bien por medio de las Nuevas Tecnologías que acaban de llegar a la aldea. Estas últimas, teniendo un claro carácter instrumental se convierten en un activo necesario, pero no suficiente, para activar la aldea del porvenir pues sigue siendo la cultura local el primer referente para singularizar e identificar a la aldea en el mundo.

Como se puede observar en el esquema, los nodos de intersección de la «Cultura del Territorio» y las «Nuevas Tecnologías» con los sistemas locales y la comunidad intergeneracional tienen diferente tamaño para indicar la diferencia transcendencia de ambos. Para activar el SAL, la cultura del territorio tiene mayor incidencia que las nuevas tecnologías. En cambio para activar el SEL y el SILE son las nuevas tecnologías el desencadenante y activo principal. Para activar la comunidad intergeneracional (CI) son tanto la cultura del territorio —que dio pruebas inequívocas en el pasado de influir para crear comunidades locales muy bien estructuradas y cohesionadas— como las nuevas tecnologías —que facilita la vida en la aldea y le permiten conectarse con el resto del mundo — las que deben activarse casi por igual para conseguir dos objetivos: que la comunidad intergeneracional —niños, jóvenes, adultos y ancianos— esté vertebrada y cohesionada y que esté conectada con el territorio como comunidad ecosocial.

Al igual que ocurría con la economía campesina preindustrial, la aldea del futuro deberá apoyar su economía tanto en la empresa privada —la familia en el caso de la preindustrial— como en una economía cooperativa [\(12\)](#) o colaborativa —especialmente, en el caso de aldeas con propiedades comunales, o con un gran número de propiedades parceladas en minifundios y en proceso de abandono — para el desarrollo de

determinadas tareas que no pueden ser desarrolladas desde la perspectiva privada e individual.

En las aldeas en proceso de abandono, o con gran parcelación de propiedades, el concurso de una cooperativa vecinal será una buena opción para aprovechar íntegramente los recursos naturales y mantener activos los procesos agroecológicos del territorio. La perspectiva cooperativa es en esos casos fundamental para explotar el SAL y el SEL pues las funciones de custodia del territorio y de prestación de servicios ecosistémicos así lo van a requerir.

La gran diferencia de la cooperativa vecinal que proponemos, con respecto a las otras clases de cooperativas vigentes, es que, en primer lugar, opera en el territorio en su conjunto y no sobre un sector económico o una parte del territorio y, en segundo lugar, sus objetivos son tanto la producción primaria diversificada e integrada de alto valor añadido como la custodia del territorio como paisaje estable, conservado y resiliente basándose para ello en los principios de la «economía de alcance» [\(13\)](#) y la «economía de valor añadido» [\(14\)](#) y no tanto la economía de escala. El policultivo, el mantenimiento del ecosistema y la «concertación parcelaria» [\(15\)](#) para generar un paisaje en mosaico y conservar la biodiversidad adquieren tanta importancia como la producción agropecuaria y forestal.

A diferencia de la aldea preindustrial, la aldea del siglo XXI amplía extraordinariamente con la NEA su *hinterland* económico al recuperar su SAL y crear nuevas oportunidades económicas vinculadas al SEL, el SILE y la conformación de su CI. Y a diferencia de la aldea actual, no se trata de fomentar una economía subvencionada sino retribuida e incentivada para que cumpla funciones de interés general, a través de la prestación de servicios ecológicos, y capacitada para fomentar el valor añadido de sus mejores productos agroalimentarios.

Si en el pasado, el principal referente de mercado de la aldea fue el abastecimiento alimentario de villas y ciudades, ahora, además de seguir desarrollando esa función vinculada a la alimentación, puede generar y producir servicios ecosistémicos de interés general —conservación de razas, especies, cultivos, paisaje, estructura ecosistémica, biodiversidad,...—, prevenir riesgos ambientales y, además, generar nuevas oportunidades

económicas vinculadas al pensamiento, el turismo, el arte y diversos bienes y productos de interés para un mercado global.

5. CONCLUSIÓN

En cierta medida, la organización económica, comunitaria y ecosocial de la aldea del siglo XXI, como renovada unidad de producción y convivencia cívica, se inspira en la recuperación actualizada de la lógica de la casería histórica —que ahora podríamos entender en términos de «*casería extendida*» a través de cooperativas vecinales que operarían siguiendo el planteamiento y la organización de la casería original— y no tanto en los términos de especialización productiva, encarnada por la explotación agraria intensiva, especializada, segregada y en monocultivo propia del pensamiento industrial que es apropiada para otros ámbitos territoriales —los de la agricultura intensiva— pero no para las aldeas de montaña y del medio rural más genuinamente campesino.

La casería extendida puede actuar también —como hizo la casa campesina en el pasado— como un centro de formación profesional que se complementa la educación escolar oficial y como un espacio para animar la vida social de la aldea en los diferentes estadios de la vida. Como ya ocurrió con la aldea histórica, la aldea del porvenir precisa de un ordenamiento basado en una reglamentación recogida en una ordenanza local actualizada —o una norma vecinal similar— y en un decidido apoyo de las Administraciones públicas.

Para ello nos inspiramos en Elinor Ostrom que considera las reglas locales «como un conjunto de instrucciones para crear una situación de acción en un entorno particular». En cierto sentido «las reglas desempeñan un papel análogo al de los genes. Los genes se combinan para construir un fenotipo. Las reglas se combinan para construir una estructura [un agroecosistema, un nuevo paisaje en la aldea] en una situación de acción»» (Ostrom, 2013).

Se ha repetido hasta la saciedad que las economías preindustriales de la aldea eran de subsistencia y estaban basadas principalmente «en los intercambios ecológicos con la naturaleza, más que en los intercambios

económicos con los mercados». En la actualidad, será necesario, por una parte, encontrar un camino satisfactorio de vuelta a los intercambios ecológicos con la naturaleza y, por otra, darle a la aldea una inédita y satisfactoria dimensión comercial de calidad y de prestación de servicios ecosistémicos de alto valor. Tendremos que hacerlo, de nuevo, por una razón de «subsistencia», aunque en este caso la subsistencia no sea solo de la aldea sino de la propia humanidad.

Si en las primeras décadas del siglo XX algunos de los más significados miembros del amplio e influyente movimiento político y cultural que conocemos como regeneracionismo se aplicaron en la búsqueda de una naturaleza patria y en el «aprecio por lo popular, lo tradicional, lo consuetudinario y lo regional»; ahora, en la tercera década del siglo XXI, la propuesta de la NEA se alinea y formula como un nuevo intento de regeneracionismo a favor de la recuperación y la dignificación de las culturas campesinas de la aldea. Hace un siglo el «reencuentro con esa alma popular» estaba dificultada «por la costra de embrutecimiento y miseria que la escondía» y que la Institución Libre de Enseñanza trató de superar por medio de iniciativas y propuestas como las Misiones Pedagógicas de la II República (Casado de Otaola, 2010).

Ahora, no es la miseria la que oculta el alma y la cultura campesina, sino la desmemoria, el olvido y la desconsideración de propios y extraños la que se interpone en el camino hacia su rehabilitación e integración actualizada en la sociedad contemporánea.

En este sentido hacemos nuestra la advertencia de Lewis Mumford: «Las aldeas están funcionalmente más próximas a su prototipo neolítico que a las muy organizadas metrópolis que han empezado a absorberlas hacia sus órbitas y, cada vez con más rapidez, a minar su antiguo modo de vida. Tan pronto como permitamos que la aldea desaparezca, este antiguo factor de seguridad se desvanecerá. La humanidad todavía tiene que reconocer este peligro y eludirlo» (Mumford, 2012)

BIBLIOGRAFÍA

ANDRÉS, V. (1962). *Más allá de la economía*. Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales. Universidad Complutense de Madrid.

CASADO DE OTAOLA, S. (2010). *Naturaleza patria. Ciencia y sentimiento de la naturaleza en la España del regeneracionismo*. Marcial Pons Ediciones — Fundación Jorge Juan.

GEDDES, P. (2009). *Ciudades en evolución*. KRK ediciones.

IZQUIERDO, J. (2008). *Asturias, región agropolitana*. KRK ediciones.

— (2012). *La casa de mi padre*. KRK ediciones.

— (2019). *La ciudad agropolitana. La aldea cosmopolita*. KRK ediciones.

LEFEBVRE, H. (1972). *La revolución urbana*. Alianza Editorial.

MORIN, E. (1981). *El método. La naturaleza de la Naturaleza*. Editorial Cátedra.

— (1992). *El paradigma perdido: ensayo de bioantropología*. Kairós Ediciones.

MUMFORD, L. (2005). «Historia natural de la urbanización». En *La incidencia de la especie humana sobre la faz de la Tierra (1955 — 2005)*. NAREDO J.M. y GUTIÉRREZ L. (eds.). Universidad de Granada y Fundación César Manrique.

— (2012). *La ciudad en la historia*. Pepitas de calabaza Ed.

OSTROM, E. (2013). *Comprender la diversidad institucional*. KRK ediciones.

SHANIN, T. (1976). *Naturaleza y lógica de la economía campesina*. Editorial Anagrama.

SORIA y PUIG, A. (1979). *Ildefonso Cerdá, hacia una teoría general de la urbanización*. Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y

Puertos y Ediciones Turner.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1993). *Política económica local*. Ediciones Pirámide.

VILLARES, R. (2019). *Galicia. Una nación entre dos mundos*. Ediciones de Pasado y Presente.

- (1) La fase «eotécnica» de la historia de la humanidad, concepto utilizado por Lewis Mumford, hace referencia al tiempo en el que el uso del agua y la madera eran los principales recursos para el desarrollo económico de las ciudades y las aldeas entre, aproximadamente, los años 1000 y 1750. No regresar a la fase eotécnica no quiere decir, ni mucho menos, que se deba prescindir del agua y la madera sino que su uso debe considerarse en el contexto de las nuevas tecnologías y los nuevos requerimientos.
- (2) Este apartado es una síntesis del artículo «Una nueva economía para la aldea del siglo XXI» de Jaime Izquierdo, publicado en el libro colectivo *La España rural: retos y oportunidades de futuro*, coordinado por Eduardo Moyano. Cajamar. 2022.
- (3) El concepto de entidad singular de población se refiere, según definición del Instituto Nacional de Estadística (INE) a «cualquier área habitable de un término municipal. habitada, o excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada dentro del mismo y que es conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión». Más allá de esta definición la aldea, a través de la recuperación actualizada de su identidad histórica y la incorporación de nuevas funciones, puede y debe convertirse en una entidad territorial singular con personalidad y capacidad para diseñar y gestionar su propio sistema económico, ecológico y social.
- (4) Al menos en las aldeas asturianas y gallegas del interior montañoso —que corresponden con los territorios de alto valor natural— la superficie de la propiedad comunal es muy superior al de las propiedades privadas. La economía alrededor de los bienes comunales entró en declive a partir del triunfo de la economía industrial.
- (5) Las economías de los bienes comunales y las economías vinculadas a la gestión de los recursos renovables locales han sido bien estudiadas por Elinor Ostrom y José Manuel Naredo.

- (6) Aunque no desconozca las conductas y comportamientos propios del pensamiento comunal que aplican los ciudadanos en el uso de los espacios comunes o públicos, lo cual es decisivo para el buen funcionamiento de la ciudad.
- (7) Ramón Villares recoge en su libro (VILLARES, R. (2019): *Galicia. Una nación entre dos mundos*, Barcelona, Ediciones de Pasado y Presente; pp. 62) esta circunstancia que se da en Galicia —y en otras zonas del norte peninsular— de cambio de la propiedad de la tierra de las casas nobles e hidalgas a favor de las casas de los campesinos a finales del siglo XIX y la primera mitad del XX.
- (8) Durante la primera mitad del siglo XX se produce en Galicia un fenómeno generalizado de transferencia de la propiedad de la tierra de las casas nobles e hidalgas a los caseríos de las familias de los antiguos foreros y aparceros. Ese proceso se va a dar también en muchas otras regiones cuando los históricos propietarios rurales pusieron sus ojos en nuevas actividades económicas industriales, urbanísticas y comerciales más lucrativas y, por ello, pusieron a la venta las tierras agrarias, consolidándose así el característico minifundismo del norte peninsular. En opinión de Villares, «Galicia nunca ha sido tan campesina como en la primera mitad del siglo XX, en el sentido de haber logrado su campesinado la tierra tanto cultivada como la que era «inculta» o de raíz comunal». Paradójicamente ese clímax del campesinado habrá de durar poco tras el triunfo del desarrollismo industrial que se inicia en la segunda mitad del siglo XX. A partir de entonces el «éxodo rural masivo y el desarrollo acelerado que experimenta España desde 1959 provocaron en Galicia la tasa de abandono rural o desagrarización más intensa que se puede encontrar en cualquier país de la Unión Europea», proceso que se dará también en circunstancias similares en otras regiones de la península Ibérica. VILLARES, R. (2019):op. cit.; pp. 62-63.
- (9) En *La conservación cultural de la naturaleza*, Izquierdo, J. (2013) KRK Ediciones, se desarrolla sintéticamente la tesis sobre el papel determinante de las distintas culturas campesinas locales en la conservación de la naturaleza tanto doméstica como silvestre.
- (10) En *La conservación cultural de la naturaleza*, Izquierdo, J. (2013) KRK Ediciones, se desarrolla sintéticamente la tesis sobre el papel determinante de las distintas culturas campesinas locales en la conservación de la naturaleza tanto doméstica como silvestre.

- (11) La llegada de nuevos pobladores a la aldea del siglo XXI hará necesario un proceso de integración entre cuatro culturas: la cultura campesina local, la cultura vital y profesional de los nuevos vecinos, la cultura tecnológica y digital y la cultura cosmopolita (Izquierdo, 2019).
- (12) La propuesta de creación de una cooperativa vecinal encargada de la gestión conjunta de las tierras baldías, los comunales y los procesos agroecológicos de la aldea fue conceptualizada de forma genérica y teórica dentro de la categoría de «corporación comunal de economía social campesina» en *Asturias, región agropolitana: las relaciones campo-ciudad en la sociedad posindustrial* (Izquierdo Vallina, J. (2008); pp. 207) y, más detalladamente, en *La casa de mi padre* (Izquierdo Vallina, J. (2012); pp. 260-278) en el apartado titulado «De la cooperativa agroindustrial del siglo XX a la cooperativa agroecocampesina del XXI». Por último, se concretó su posible implementación en informe de 15 de mayo de 2018 titulado «La gestión del medio rural en proceso de abandono mediante la activación de cooperativas de base territorial, agroecológica y campesina: «cooperativas TAC»», elaborado para el Gobierno del País Vasco (documento inédito).
- (13) La economía de alcance se fundamenta en el aprovechamiento mercantil conjunto e interrelacionado de los recursos naturales del lugar, del saber hacer local, de los procesos agroecológicos históricos del territorio, de los «beneficios de la diversidad» y de la «alta densidad de lo complejo», entendida como la existencia en la aldea de una gran variabilidad microbiogeográfica, genética y cultural que tiene su expresión más evidente en la diversidad de hábitats creados por la agricultura, la ganadería y la gestión del monte a lo largo de los siglos que, finalmente, tiene su expresión en el paisaje rural, la identidad, el canon, el carácter y el singular sistema alimentario local de cada aldea. (Izquierdo Vallina, J. (2008): op. cit.; pp.134).
- (14) La economía de valor añadido es aquella que incrementa el valor de los bienes y servicios producidos como consecuencia de introducir, durante el proceso de producción o transformación, elementos distintivos pensados para mejorar la calidad, exclusividad o singularidad del producto final.
- (15) El concepto de concertación parcelaria como alternativa y contraposición a la concentración parcelaria se explica en Izquierdo Vallina, J. (2019): op. cit.; pp. 158-171.

Informes de la Red Localis

I INFORME RED LOCALIS. Organización y financiación de los servicios municipales

El primer Informe de Red Localis aborda los desafíos fundamentales a los que se enfrentan las entidades locales como prestadoras de servicios básicos a la ciudadanía, con especial atención a las reformas introducidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Esta situación requiere una revisión del modelo de prestación de servicios, incluyendo una evaluación de las ventajas y desventajas de la gestión indirecta de servicios, así como el análisis de las tendencias opuestas, como la remunicipalización o la internalización de servicios municipales, como alternativa a los modelos de gestión externos. Además, se aborda el impacto de las nuevas tecnologías en la creación de municipios inteligentes, en el contexto de una sociedad cada vez más interconectada y próxima al nivel de gobierno local. Se exploran las políticas de gobierno abierto y se considera la prestación de nuevos servicios en el marco de las necesidades del S.XXI.

II INFORME RED LOCALIS. Presupuestos y financiación local: la hora de la verdad

El segundo Informe de Red Localis se enfoca en la exploración de los desafíos de la hacienda local, al mismo tiempo que promueve la generación de propuestas relacionadas con la organización, financiación y control de las entidades locales. Para ello el texto se estructura en tres pilares. El primero resalta la importancia de la implementación de buenas prácticas en la elaboración de presupuestos y el control de las finanzas locales. El segundo se dedica a la financiación local, centrándose en los impuestos

locales y las nuevas oportunidades que se abren en el ámbito tributario. El tercero complementa este análisis, manteniendo coherencia con los desafíos no resueltos de la administración local. Se aborda el obsoleto esquema institucional, contrario a cualquier planteamiento estructurante de futuro, que sigue enrocado en la búsqueda incesante de un *tertium genus* capaz de conjugar con eficiencia económica e inteligencia política el ámbito funcional y organizacional.

III INFORME RED LOCALIS. Retos de las entidades locales ante la transformación digital de la gestión pública

La transición del modelo analógico al digital no solo implica cambios tecnológicos, sino también una reconfiguración institucional y una transformación en la mentalidad, métodos de trabajo y organización de la administración local. La efectividad de la gobernanza se ve potenciada cuando se adoptan enfoques innovadores que promueven la participación, la responsabilidad, la ética, la transparencia, la sostenibilidad, la eficiencia y la inclusión.

Bajo esta perspectiva integral, el Tercer Informe de la Red Localis analiza los desafíos de la transformación digital atendiendo a los retos que enfrenta el personal al servicio de la administración, la base de un comportamiento ético, además de la transparencia, el control, el uso de las redes sociales, la responsabilidad o la excelencia en el trabajo como elementos necesarios, pero no suficientes para lograr una gestión eficiente y sostenible.

IV INFORME RED LOCALIS. Gobernanza multinivel: la normativa reguladora de la administración local desde una perspectiva autonómica

Las comunidades autónomas han asumido, en virtud de sus respectivos estatutos de autonomía, competencias en el ámbito legislativo y la ejecución de la normativa básica del Estado en materia de régimen local. Algunas regiones han dictado leyes generales sobre la administración local en el ejercicio de sus competencias, otras apenas se han preocupado. Se asiste, en todo caso, a una prolija producción legislativa con escasas disposiciones, lo que dibuja un escenario normativo heterogéneo, con leyes autonómicas que

rehúyen de una regulación específica para las funciones y la financiación local. El cuarto Informe de la Red Localis aborda la situación de la gobernanza multinivel y la visión de la normativa reguladora de la administración local desde una perspectiva autonómica con el objetivo de dar respuesta a los retos principales que afectan al régimen local, su financiación y organización.