



ISIS MARIA MIRÓ SOLÀ

**LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS Y SU
REGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN
VIGENTE.**

**¿UNA ADAPTACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA Y
ADMINISTRATIVA?**

TRABAJO DE FIN DE MASTER

Dirigido por profa. Alba Marfà Florensa

Tarragona

2023

El present Treball de Fi de Màster és el resultat de molts mesos de treball i aprenentatge constant.

Voldria expressar el meu més sincer agraïment:

A la meva tutora, per animar-me, donar-me suport i guiar-me amb la temàtica.

Al meu home, per la seva paciència infinita i el seu suport incondicional durant tot el transcurs del màster i la redacció d'aquest TFM.

A mi, per creure en les meves capacitats, no desistir i treballar molt dur durant tot aquest temps.

ÍNDICE

RESUMEN	3
1. LA DIVISIÓN TERRITORIAL ESPAÑOLA.....	4
1.1. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA.	4
2. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LAS ENTIDADES LOCALES.....	5
2.1. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.	6
2.2. LAS ENTIDADES LOCALES MUNICIPALES EN LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL.....	8
3. LA REALIDAD MUNICIPAL ESPAÑOLA.....	9
3.1. LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS EN ESPAÑA.	15
4. EL REGIMEN JURIDICO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL MUNICIPAL.....	19
4.1. LAS PECULIARIDADES DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS.	20
4.2. LAS COMPETENCIAS Y LOS SERVICIOS MINIMOS MUNICIPALES EN LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS.....	23
5. EL CUMPLIMIENTO LEGISLATIVO MUNICIPAL.	28
5.1. LA ADAPTACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA Y ADMINISTRATIVA PARA LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS ¿EXISTE?.....	28
5.1.1 LA ADAPTACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN LEGISLATIVA POR PARTE DEL ESTADO A LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS.....	32
5.1.1.1. EL ÀMBITO DEL REGIMEN LOCAL.	32
5.1.1.2. EL ÀMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.	32
5.1.1.3. EL ÀMBITO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO.	36
5.1.2. LA ADAPTACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.	39

5.1.2.1.	LA REGIÓN DE MÚRCIA.....	39
5.1.2.2.	CATALUÑA.....	42
5.1.2.3.	ARAGON.....	44
5.1.2.4.	CASTILLA Y LEÓN	48
5.1.3.	ÀNALISI LEGISLATIVO COMPARADO POR ÀMBITOS DE ESTUDIO.....	50
6.	LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO EN EL ÀMBITO NORMATIVO DE LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS.....	55
7.	CONCLUSIONES	57
8.	BIBLIOGRAFÍA	61

RESUMEN

El presente estudio se adentra en el mundo crucial de los municipios pequeños en el contexto de la estructura territorial, administrativa y legislativa de España.

En un mundo legal en constante evolución, el cumplimiento normativo se convierte en un aspecto crítico para estos municipios. La adaptación y simplificación normativa y administrativa se exploran como elementos que pueden contribuir de manera significativa a la eficiencia y la agilidad de los municipios pequeños. Por eso, se indaga en la existencia de estas adaptaciones a nivel estatal y se exploran ejemplos de medidas similares en diversas comunidades autónomas, como Murcia, Cataluña, Aragón y Castilla y León, en los ámbitos del régimen local, la contratación pública y la ordenación del territorio y urbanismo. Con el fin de poder extraer conclusiones que arrojen luz sobre la actual adaptación legislativa a la realidad municipal española y la relevancia de la necesidad de un futuro legislativo más adaptado, simplificado y eficiente para estas entidades locales fundamentales.

1. LA DIVISIÓN TERRITORIAL ESPAÑOLA.

La actual división territorial española, se recoge en el artículo 137 de la Constitución Española, donde se establece la organización territorial en municipios, provincias y comunidades autónomas.

Esta división territorial se basa en los hitos fundamentales de dos constituciones españolas históricamente recientes: por un lado, la Constitución de 1812 que establece y limita las provincias y, por otro lado, la actual Constitución de 1978, que da lugar al pleno reconocimiento de las comunidades autónomas. En cuanto a los municipios se refiere, las primeras referencias datan de la época romana, pues éstos venían siendo las entidades públicas de referencia territorial gestionando de forma autónomas los intereses vecinales, dotados de su propio régimen jurídico¹.

A esta división territorial, hay que sumarle una división administrativa, con distintos niveles, que gestiona los intereses de la ciudadanía.

Así pues, la Administración local, ha obtenido una relevancia constantemente a lo largo de las diversas constituciones, de forma que se ha entendido el régimen local como una parte estructural dentro de la configuración del Estado².

1.1. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA.

La entrada en vigor de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE), produce en el ámbito administrativo una reorganización derivada del reconocimiento de las Comunidades Autónomas y sus respectivas administraciones autonómicas.

Hasta el momento nos encontrábamos ante un gobierno central, dividido organizativamente en provincias y municipios con una estructura administrativa hasta entonces, configurada con la existencia de dos administraciones; la estatal y la local – integrada por las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos –.

¹ ENCABO VALENCIANO, M.P (2017) *Los límites del territorio y los territorios sin límites. Historia y actualidad de los faceros navarros limítrofes con Álava*. Instituto Nacional de Administración Pública.

² SERRANO PASCUAL, A (2003) *El sistema de fuentes de las entidades locales (I)* Cuadernos de Derecho Local. Número 2. junio de 2003. Fundación Democracia y Gobierno Local.

Actualmente nos encontramos en un estado de las autonomías, que se establece en el artículo 2 de la CE cuando garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.

Al mismo tiempo, cabe tener en consideración que la organización territorial actual del Estado, prevista en el artículo 137 CE, se determina en municipios, provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan.

De esta forma, se percibe que la Constitución de 1978 configura un nuevo modelo de estado descentralizado, estableciendo una reorganización de las competencias, pasando de ser un estado unitario a un estado dividido por comunidades autónomas, provincias y entes locales, que se rigen por sus propias instituciones, las cuales se les debe proveer de atribuciones para poder gestionar y administrar su territorio de forma autónoma y en base a sus intereses.

Así pues, el Estado se reorganiza funcionalmente y se establecen tres niveles de administración pública que coincide con la división territorial, para su funcionamiento: el primer nivel está compuesto por la Administración General del Estado (AGE), el segundo nivel está compuesto por la Administración de las Comunidades Autónomas (CCAA) y el tercer nivel está compuesto por las Administraciones Locales (AALL). Cada uno de estos niveles político-administrativos tiene asignadas unas funciones y competencias administrativas.

2. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LAS ENTIDADES LOCALES.

Las Entidades Locales, en cuanto partes básicas del Estado, tienen garantizada su autonomía local³, según el art. 137 C.E. *"para la gestión de sus respectivos intereses"*. La gestión de esta autonomía local, recae sobre las administraciones locales.

Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), en su artículo 2.3 reconoce a las entidades que integran la administración

³ Dicho concepto de autonomía local, se recoge además en la Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, en su artículo 3.1: *"Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes [...]"*

local la consideración de administraciones públicas, gozando de personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines, en el artículo 3.4 LRJSP.

Recordadas estas características intrínsecas de las entidades locales, se puede definir las Entidades Locales como las “*Administraciones Publicas de carácter territorial con plena capacidad jurídica en el ámbito de sus respectivas competencias para el cumplimiento de sus fines*”⁴.

Dicha personalidad jurídica de la administración pública, tiene como objetivo proteger y defender los intereses generales de la sociedad. Para poder llegar a cabo esta finalidad, la administración debe obrar y cumplir con las normas establecidas por la Constitución, la ley y el derecho⁵.

2.1. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

Los artículos 140 y 141 de la CE determinan que la administración local está integrada por los municipios, las provincias – como entidad supramunicipal determinada por la agrupación de municipios – y por los Cabildos y Consejos – la administración propia de los archipiélagos e islas–. Además, se prevé que se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.

En cuanto a los municipios se refiere, en el artículo 140 de la CE, se garantiza la plena autonomía municipal con personalidad jurídica plena, y su administración y gobierno, corresponde a los Ayuntamientos integrados por los alcaldes y los concejales.

El artículo 141 de la CE define la provincia, como una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, y su gobierno y administración autónoma está encomendado las Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativos.

El mismo artículo 141 de la CE regula los archipiélagos, estableciendo que las islas tengan su administración propia en forma de cabildos o consejos.

⁴ PALOMAR, A; FUERTES, F.J. (2023) *Práctico Entidades Locales*. Enero 2023. VLex.

⁵ PALOMAR, A; FUERTES, F.J (2023) *Practico Contencioso-Administrativo*. Marzo 2023. VLex.

Aunque la Constitución prefigura una distribución vertical del poder y competencial entre entidades de distintos niveles como son el estado, las comunidades autónomas y las provincias y los municipios, no se prevé, a diferencia de los otros niveles, el capítulo constitucional dedicado a la Administración Local y sus materias competenciales para poder gestionar y administrar su territorio de forma autónoma y en base a sus intereses. Esta peculiaridad, puede derivar del hecho de que la CE, entre sus particularidades, se caracteriza por ser cerrada y codificada y, por consiguiente, requiera de un desarrollo por leyes orgánicas y leyes ordinarias, lo que explicaría la ausencia de la regulación y asignación de competencias, en relación las administraciones locales. Esta circunstancia ha permitido una mayor flexibilidad, descentralización y adaptabilidad legislativa a las circunstancias locales y autonómicas en constante evolución.

En esta línea, podemos encontrar varias sentencias del Tribunal Constitucional que ponen de manifiesto que la *“Constitución no precisa las competencias que corresponden a los entes locales”*⁶. De esta forma el Tribunal Constitucional además pone de manifiesto, en la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016, FJ9, que *“la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas. Cada cual en el marco de sus atribuciones ha de regular y atribuir las competencias de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía asegurada en los arts. 137, 140 y 141 CE”*⁷

Según la STC 32/1981, de 28 de julio, se debe entender que le corresponde al Estado la fijación de los principios y los criterios básicos en materia de organización y régimen de las corporaciones locales.⁸ Mientras que las comunidades autónomas, en base al artículo 148.1.2 de la CE, pueden asumir *“las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local”*.

De esta forma, por lo que al presente estudio le concierna, que es la administración local municipal, compuesta por los entes municipales y gestionada por los ayuntamientos, se

⁶ Véase STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016, FJ 9; la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 y la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3.

⁷ Véase STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016, FJ 9.

⁸ SERRANO PASCUAL, A (2003) *El sistema de fuentes de las entidades locales (I)* Cuadernos de Derecho Local. Número 2. junio de 2003. Fundación Democracia y Gobierno Local.

centrará en la competencia establecida en el artículo 149.1.18 de la CE, en base a la cual el estado se reserva y ostenta la competencia exclusiva para la regulación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. En base a dicha competencia exclusiva, se aprobó la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece el régimen jurídico básico de las entidades locales.

2.2. LAS ENTIDADES LOCALES MUNICIPALES EN LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), como bien establece en su preámbulo, surgió de la necesidad de definir por parte del Estado central el alcance de la autonomía que se debe reconocer a las entidades municipales, dado que en la Constitución no se especificaba. Urgía una ley dado que la nueva configuración territorial del estado, con la entrada en funcionamiento de las nuevas comunidades autónomas, se esperaba con impaciencia que el Estado estableciese las líneas básicas y definitorias de las entidades locales, para que posteriormente las CC.AA., pudiesen proceder al ejercicio de las facultades que eran conferidas por sus Estatutos de Autonomía, sin sobre limitarse competencialmente.

Centrándonos en el ámbito del municipio, como entidad local, la LBRL lo define en su artículo 1 como las *“entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”*. Además, el apartado 1 del artículo 11 de la LBRL añade que el municipio se considera la entidad local básica de la organización territorial. Este, ostenta personalidad jurídica y capacidad plena para el cumplimiento de sus propios fines. El apartado 2, de dicho artículo, establece que los elementos principales del municipio que son: el territorio, la población y la organización.

Estos elementos principales, son relevantes en el análisis del presente estudio dado que, como se ha visto en el ámbito territorial los municipios son claves en el Estado, de esta forma, posteriormente a lo largo de este estudio, se analizarán los restantes dos elementos: la población y la organización.

Finalmente, se debe tener en cuenta en el ámbito legislativo que, en base a la disposición final primera de la LBRL, se desarrolla con el fin de adaptar normativamente el reglamento que rige el funcionamiento de todas las entidades locales, el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROF).

Este reglamento, nace con ánimo de desarrollar las novedades de la Ley 7/1985 referente a los estatutos de los miembros de las corporaciones locales, de los vecinos y de la participación ciudadana. Ahora bien, en relación al régimen jurídico local se produce una remisión general a la ley estatal reguladora y no proporciona más peculiaridades ni especificidades de estas entidades locales, por lo cual no será de posterior análisis en el presente estudio.

3. LA REALIDAD MUNICIPAL ESPAÑOLA.

Como se ha podido apreciar, desde tiempos inmemoriales los municipios vienen jugando un papel importante en la gestión territorial del estado, hasta contemplarse actualmente como la entidad local básica de organización. De esta forma, y antes de seguir analizando las peculiaridades de las entidades locales municipales, gestionadas por los ayuntamientos, se deber ser conscientes de la realidad municipal en España.

La planta local en España, ha presentado una estructura muy estable a lo largo del tiempo. En 1813 se contaba con unos 12.000 municipios en el territorio español, en los datos del censo de 1842, con 11.415, frente a los datos de 2022, de 8.131 municipios. Aunque la cifra, actualmente es sin duda inferior, no se puede establecer que sea una diferencia tan significativa como para mostrar un concepto de municipio diferente a lo largo del tiempo⁹.

La población, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, es uno de los elementos principales del municipio. Ésta, se conforma por el conjunto de vecinos y vecinas que constituyen el municipio, entendiendo como vecinos y vecinas del municipio las personas que residen habitualmente en el mismo y consiguientemente, se encuentran inscritas en el

⁹ VELASCO CABALLERO, F. (2020). *Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local*. Anuario de Derecho Municipal, (13), pp. 21-53.

padrón municipal, como bien establece el artículo 55 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Además, dicha legislación establece en su artículo 54, la obligación a toda persona que viva en España a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente o más tiempo. En este mismo sentido lo prevé el artículo 15 LBRL.

Así pues, el padrón municipal de habitantes, se convierte en el principal indicador para la recogida de datos sobre población. Este, pertenece e incumbe al Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE), quién gestiona la formación de los censos de población, con la colaboración de los ayuntamientos¹⁰.

De acuerdo con los datos del INE, el estado español, a datos de 1 de enero de 2022, estaba formado por 8.131 municipios, distribuidos por comunidades autónomas y tamaño de municipio de la siguiente forma:

¹⁰ CARBONELL PORRAS, E. (2021) *¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Número 15, abril de 2021. pp.58-70

Tabla 1. Distribución de municipios por comunidades autónomas y umbrales poblacionales

	Total municipios	hasta 100 hab.	101 a 500 hab.	501 a 1.000 hab.	1.001 a 2.000 hab.	2.001 a 5.000 hab.	5.001 a 10.000 hab.	10.001 a 20.000 hab.	20.001 a 50.000 hab.	50.001 a 100.000 hab.	Más 100.000 hab.
Andalucía	785	2	105	110	114	197	104	69	54	17	13
Aragón	731	208	334	85	47	32	11	11	1	1	1
Asturias, Principado de	78	0	8	10	21	10	10	12	3	2	2
Balears, Illes	67	0	2	4	6	14	17	11	10	2	1
Canarias	88	0	0	1	9	17	19	12	21	5	4
Cantabria	102	2	16	18	18	26	12	5	3	1	1
Castilla y León	2.248	721	1.076	214	109	68	38	6	7	5	4
Castilla - La Mancha	919	259	273	105	103	102	40	21	10	5	1
Cataluña	947	35	296	153	107	143	89	57	44	12	11
Comunidad Valenciana	542	23	121	78	78	85	55	36	51	11	4
Extremadura	388	8	118	92	81	54	22	6	4	2	1
Galicia	313	0	7	31	80	84	55	33	16	4	3
Madrid, Comunidad de	179	6	21	17	21	33	29	17	11	14	10
Murcia, Región de	45	0	0	2	3	3	6	13	14	2	2
Navarra, Comunidad Foral	272	46	106	36	23	40	9	8	3	0	1
País Vasco	251	0	61	37	46	34	29	25	13	2	4
Rioja, La	174	64	69	11	9	12	4	3	1	0	1
Ceuta	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Melilla	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Total Nacional	8.131	1.374	2.613	1.004	875	954	549	345	266	87	64

Fuente: elaboración propia a través de datos extraídos del INE

Como se puede observar en la tabla, el umbral poblacional, es uno de los hechos diferenciadores a la hora de la categorización de los municipios. El umbral de los 5.000 habitantes, será un hecho diferenciador entre municipios a lo largo del presente estudio, de

esta forma se analizarán las tablas desde esta perspectiva, dado que como se verá a lo largo del trabajo, es de especial relevancia, para poder entender y analizar la realidad municipal española y su legislación.

De esta forma, podemos observar que 6.820 municipios españoles, los cuales representan el 83% del total de municipios, tenían una población inferior a 5.000 habitantes y solamente, 1.311 municipios contaban con una población superior a 5.000 habitantes, los cuales representan el 17% del total de municipios.

Sin embargo, como se pone de manifiesto en la siguiente tabla, dentro del umbral de municipios con 5.000 habitantes, hay una variación significativa de población, entre el número total de ellos.

Tabla 2. Distribución de municipios por umbrales poblacionales menos de 5.000 hab.

	Total municipios	Hasta 100 hab	101 a 500 hab	501 a 1.000 hab	1.001 a 2.000 hab	2.001 a 5.000 hab.
Total Nacional	8.131	1.374	2.613	1.004	875	954
	%	16,898	32,136	12,348	10,761	11,733

Fuente: elaboración propia a través de datos extraídos del INE

A la vista está que más del 61% de los municipios españoles, en el año 2022, tenía una población inferior a los 1.000 habitantes; y más del 72% de municipios, tenía menos de 2.000 habitantes. Datos que dejan entrever, que la configuración municipal española está conformada por municipios con escasa población.

Esta escasa población municipal, ha venido propiciada en gran parte por el fenómeno de la despoblación. A lo largo del siglo XXI, algunas comunidades autónomas como Extremadura, Galicia, Castilla León y Asturias, han sido las más afectadas la despoblación. Sin embargo, en la última década (2010-2019), además de las anteriores también han

perdido población principalmente Aragón, Cantabria, Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana y la Rioja¹¹.

Aunque este fenómeno se puede apreciar de forma más clara a escala municipal, donde 3 de cada 4 municipios han perdido población en la última década (2010-2019), se considera que afecta también a las pequeñas capitales de provincias y las ciudades del interior. No obstante, no se puede dejar de lado, el hecho fáctico de que la despoblación es eminentemente rural y afecta con mayor gravedad a los municipios más pequeños¹².

Actualmente, en España solo cinco – Illes Balears, Canarias, la Región de Murcia, Ceuta y Melilla –, de las diecinueve comunidades autónomas que conforman el estado, tienen un porcentaje inferior al 40% del total de los municipios que las integran, con una población menor a los 5.000 habitantes. Las restantes catorce comunidades autónomas, tienen más del 50% de sus municipios, con una población municipal inferior a 5.000 habitantes.

Además, los casos más significativos en cuanto a municipios con escasa población se refieren, se presentan en las comunidades autónomas de Aragón, Castilla y León, Castilla – La Mancha, Extremadura, la Comunidad Foral de Navarra y la Rioja, con más del 90% de los pueblos que las integran, tienen una población inferior a 5.000 habitantes. Estos datos se pueden apreciar en la siguiente tabla número 3:

¹¹ SECRETARIA GENERAL PARA EL RETO DEMOGRÀFICO (2021) *El reto demogràfico y la despoblación en España en cifras*. Vicepresidencia cuarta y Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demogràfico.

¹²SECRETARIA GENERAL PARA EL RETO DEMOGRÀFICO (2021) *El reto demogràfico y la despoblación en España en cifras*. Vicepresidencia cuarta y Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demogràfico.

Tabla 3. Distribución de municipios con menos de 5.000 habitantes por comunidades autónomas y umbrales poblacionales.

	Total municipios	Menos 101 hab.	101 a 500 hab.	501 a 1.000hab.	1.001 a 2.000hab.	2.001 a 5.000hab.	Total municipios -5000 hab	%
Andalucía	785	2	105	110	114	197	528	67
Aragón	731	208	334	85	47	32	706	97
Asturias, Principado de	78	0	8	10	21	10	49	63
Balears, Illes	67	0	2	4	6	14	26	39
Canarias	88	0	0	1	9	17	27	31
Cantabria	102	2	16	18	18	26	80	78
Castilla y León	2.248	721	1.076	214	109	68	2.188	97
Castilla - La Mancha	919	259	273	105	103	102	842	92
Cataluña	947	35	296	153	107	143	734	78
Comunidad Valenciana	542	23	121	78	78	85	385	71
Extremadura	388	8	118	92	81	54	353	91
Galicia	313	0	7	31	80	84	202	65
Madrid, Comunidad de	179	6	21	17	21	33	98	55
Murcia, Región de	45	0	0	2	3	3	8	18
Navarra, Comunidad Foral	272	46	106	36	23	40	251	92
País Vasco	251	0	61	37	46	34	178	71
Rioja, La	174	64	69	11	9	12	165	95
Ceuta	1	0	0	0	0	0	0	0
Melilla	1	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia a través de datos extraídos del INE

De esta forma, se puede concluir que, aunque no todas las comunidades autónomas presenten el mismo porcentaje de afectación –en cuanto a municipios con umbrales poblacionales inferiores a 5.000 habitantes– la tendencia general señala que nos encontramos con una realidad municipal española caracterizada por la predominación de este tipo de municipios, dado que ya son el 83% de los municipios españoles.

3.1. LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS EN ESPAÑA.

Siguiendo el estudio poblacional anterior, se debe tener en cuenta que la evolución demográfica española, presenta la despoblación como uno de los grandes problemas, principalmente en las zonas rurales, con baja densidad de población y caída de la natalidad. Sin embargo, este desafío demográfico no es exclusivo del estado español, sino que nos encontramos en un contexto global que afecta especialmente a Europa¹³.

Según datos del Ministerio para la Transición Económica y el Reto Demográfico, a pesar de que la población española ha aumentado de manera generalizada de 41.116.842 habitantes en el año 2001 a 47.026.208 en el año 2019, se ha producido simultáneamente un proceso de despoblación en el 62,7% de los municipios españoles en ese mismo período. En la última década, la despoblación se ha vuelto aún más generalizada, dado que el 76,6% de los municipios, en su mayoría con menos de 1.000 habitantes, han perdido población desde 2010 hasta 2019¹⁴.

La despoblación afecta principalmente al entorno rural, impulsada por el desplazamiento de la ciudadanía a los centros urbanos y costeros¹⁵. En base a esta problemática, en España se desarrolló la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, con el fin de impulsar que *“toda política rural debe buscar el logro de una mayor integración territorial en las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano, y fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible”*.

Posteriormente, a partir de la VI Conferencia de presidentes, llevada a cabo en enero de 2017, se acordó la necesidad de abordar el reto demográfico como una cuestión de especial relevancia en España. Dada esta característica, se adquirió el compromiso para la elaboración de una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Finalmente, el 29 de

¹³ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECONÓMICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2023) *¿Qué es el Reto Demográfico?*

¹⁴ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECONÓMICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2023) *¿Qué es el Reto Demográfico?*

¹⁵ CARBONELL PORRAS, E. (2021) *¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma. Número 15, abril de 2021. pp.58-70

marzo de 2019, el Consejo de ministros, aprobó las directrices generales que plantean una estrategia de carácter global y transversal, desde una perspectiva multidisciplinar y con la participación de todas las administraciones¹⁶.

De esta forma, se sigue trabajando por parte del estado español con el concepto y convencimiento de que la población constituye uno de los elementos característicos fundamentales del municipio junto con el territorio y su organización.

Partiendo de la importancia del criterio demográfico municipal, de forma general, se puede considerar, como se ha visto anteriormente, que se toma en consideración el umbral de esta para clasificar los municipios. Sin embargo, es difícil encontrar una definición clara, en el ordenamiento jurídico vigente, de lo que se considera un municipio pequeño en España.

Una primera aproximación al concepto, la podemos encontrar en el artículo 3 de la Ley 45/2007, la cual establece como definición de municipio rural de pequeño tamaño “*el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural*”.

A pesar de los esfuerzos para definir el concepto de municipio pequeño, la ley focaliza la relación entre medio rural y municipio pequeño, ya que como se ha visto, el fenómeno de la despoblación es eminentemente rural, afectando a los municipios con menor población, y fomentando que cada vez sean municipios más pequeños¹⁷. A pesar de la realidad del hecho rural, la legislación, no habla del concepto general de municipio pequeño, fuera del entorno rural.

Para poder obtener una definición y caracterización clara del término municipio pequeño, como termino interesante en el presente estudio, hay que tomar los umbrales poblacionales como indicadores, ya que son un hecho diferenciador en mucha legislación, y permiten

¹⁶ MINISTERIO DE POLITICA TERRITORIAL (2019) *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*. El reto demográfico.

¹⁷ SECRETARIA GENERAL PARA EL RETO DEMOGRÀFICO (2021) *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras*. Vicepresidencia cuarta y Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

vislumbrar una categorización de los municipios en base a este,¹⁸ independientemente de donde se ubiquen geográficamente los municipios.

El ordenamiento jurídico español emplea el umbral poblacional de 5.000 habitantes como indicador o cesura clara en la ordenación normativa de los municipios en España, es el caso de: la organización municipal prevista en la LBRL (y que veremos seguidamente); la hacienda local regulada en Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL); la contabilidad local, regulada por la Orden EHA/ 4040/2004, de 23 de noviembre; el control interno, regulado por el 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; la contratación pública regulada en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014¹⁹.

Otro hecho que nos vislumbra la importancia del umbral poblacional de los 5.000 habitantes para categorizar los municipios como pequeños, es la necesidad de, al menos, 5.000 habitantes para la creación de nuevos núcleos de población diferenciados. Con la modificación del artículo 13 de la LBRL, operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL)²⁰, se ha exigido que los municipios deban ser financieramente sostenibles y contar con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales.

De esta forma, se puede extrapolar que para que un municipio pueda funcionar correctamente sin tener problemas financieros ni de gestión municipal, es necesaria una cierta población, como son 5.000 habitantes. Este hecho es relevante desde el punto que nos

¹⁸ Véase 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. 2013 (19), PP. 59-81. & CARBONELL PORRAS, E. (2021) *¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Número 15, abril de 2021. PP.58-70

¹⁹ 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. 2013 (19), PP. 59-81.

²⁰ CARBONELL PORRAS, E. (2021) *¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Número 15, abril de 2021. PP.58-70

incumbe, ya que muchos de los municipios pequeños, presentan dificultades y retos para ser sostenibles financieramente. Además del hecho de la despoblación y la falta de habitantes, que afecta mayormente a los municipios con escasa población, se suman problemas derivados de dispersión territorial, baja densidad de población²¹ y envejecimiento poblacional²², que dificultan la gestión y prestación de servicios básicos en los municipios pequeños²³.

En esa misma línea, la legislación especialmente en materia económica, a parte del umbral poblacional, contempla un umbral económico basado en el presupuesto municipal. Este umbral, se establece en 3.000.000€, considerando que los municipios en los cuales su presupuesto no supera dicha cifra, se podrán considerar como municipios pequeños²⁴.

Así pues, según la doctrina señalada, y siguiendo los análisis del profesor Almeida, se podría concluir que son municipios pequeños aquellos que cuentan con una población inferior a 5.000 habitantes y un presupuesto económico municipal inferior a 3.000.000€²⁵.

No obstante, aunque podamos obtener una clara definición de lo que se considera un municipio pequeño, se debe tener presente que los municipios entre ellos son muy heterogéneos, presentando realidades sustancialmente diferentes, ya sea por capacidades económicas o por capacidades administrativas y de gestión, la actividad económica predominante, la ubicación geográfica, entre otras²⁶.

²¹ La densidad media en España es de 93 hab. Por Km2, por debajo de la media europea, que es de 120 hab/km2. Los municipios de baja densidad se extienden por el 48% de la superficie del país. [Datos extraídos de la SECRETARIA GENERAL PARA EL RETO DEMOGRÁFICO (2021)]

²² En los municipios de menos de 5.000 habitantes, 1 de cada 4 personas tiene más de 65 años; en los municipios de menos de 1.000 habitantes, 3 de cada 10 personas superan los 65 años y casi el 15% también alcanza los 80 años. [Datos extraídos de la SECRETARIA GENERAL PARA EL RETO DEMOGRÁFICO (2021)]

²³ SECRETARIA GENERAL PARA EL RETO DEMOGRÁFICO (2021) *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras*. Vicepresidencia cuarta y Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

²⁴ 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 Autónoma. 2013 (19), PP. 59-81.

²⁵ 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 Autónoma. 2013 (19), PP. 59-81.

²⁶ CARBONELL PORRAS, E. (2021) *¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma. Número 15, abril de 2021. Pp.58-70

4. EL REGIMEN JURIDICO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL MUNICIPAL.

El régimen local español²⁷, se ha caracterizado por un excesivo uniformismo de Administración local²⁸. Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia, *“el “régimen local”, que es, por tanto, el “régimen jurídico de las Administraciones Locales”, resulta [...] no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado [...], sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también, y no excluye, lo relativo a las competencias de los entes locales”*²⁹

En España, principalmente por razones históricas, el gobierno local, es altamente homogéneo. Desde la entrada en vigor de la Constitución de Cádiz, las reformas y cambios constitucionales han sido múltiples, así como las formas del Estado y del gobierno³⁰, pero no ha sido el caso en los gobiernos locales.

La LBRL siguió el modelo tradicional de administración local española, especialmente por lo que a los municipios se refiere. Ello, se hace patente en aspectos como el sistema orgánico-funcional o las competencias de las entidades locales. Este modelo, lleva implícito una tendencia hacia la uniformidad municipal, que ha llevado a una homogeneización del modelo orgánico-funcional de los municipios en España, con pocas excepciones que consideran la dimensión demográfica municipal. El resultado de dicha homogeneización, ha sido un modelo sustancialmente similar para todos los municipios, desde aquellos con una población inferior o ligeramente superior a 5.000 habitantes hasta aquellos con varios cientos de miles o incluso millones de habitantes.

²⁷ Entendemos el régimen local como *“Concepto que se generaliza durante el siglo XIX y se consolida en la doctrina y en la legislación para referirse a la organización, características, relaciones con la Administración estatal, y competencias de las entidades locales”* de acuerdo con la definición establecida por la RAE en su Diccionario panhispánico del español jurídico, 2023.

²⁸ LAGO NUÑEZ, G. (2015) *La tercera reforma del Régimen Local en España*. La Ley 24/2014. El Consultor de los Ayuntamientos, LA LEY.

²⁹ Véase la STC 214/1989, de 21-XII

³⁰ VELASCO CABALLERO, F. (2020). *Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local*. Anuario de Derecho Municipal, (13), Pp.21-53.

4.1. LAS PECULIARIDADES DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS.

La organización municipal, entendida como el régimen de gobierno y administración de los municipios³¹, constituye el tercer elemento fundamental del municipio.

Dicha organización municipal, está constituida tanto por medios personales simples, como complejos e institucionales –compuestos por los órganos de gobierno– y los medios burocráticos –compuestos por el personal al servicio de la administración pública municipal– que conjuntamente desarrollan las actividades propias municipales para cumplir sus propios fines.

Aunque la organización municipal se caracteriza por ser homogénea en su mayoría³², la LBRL, contempla algunas peculiaridades organizativas para los municipios pequeños –entendiéndose aquellos con una población inferior a 5.000 habitantes– y una forma específica de organización municipal, para los municipios más pequeños –los sujetos a consejo abierto–, en cuanto a órganos de gobierno se refiere.

El artículo 19 LBRL, establece que *“El Gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, corresponde al Ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales”*.

La organización municipal, en cuanto a órganos de gobierno se refiere, se establece en el artículo 20 LBRL, así como en el artículo 35 del ROF, con las siguientes peculiaridades para los municipios pequeños:

- Organización mínima formada por: Alcalde, Tenientes de Alcalde, Comisión Especial de Cuentas y Pleno.
 - Dependiendo de la población municipal el Pleno estará compuesto, según el artículo 179 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, por: hasta 100 residentes, 3 concejales; de 101 a 250, 5 concejales; de

³¹ Definición de PALOMAR, A; FUERTES, J (2023) *Organización municipal*. Municipio. Enero 2023. VLex

³² VELASCO CABALLERO, F. (2020). *Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local*. Anuario de Derecho Municipal, (13), Pp.21-53.

251 a 1.000, 7 concejales; de 1.001 a 2.000, 9 concejales; de 2.001 a 5.000, 11 concejales.

- La Junta de Gobierno Local, no es de existencia obligatoria para los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, salvo que así se disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su ayuntamiento.
- Los órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno, no son de existencia obligatoria para los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, salvo que así se disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su ayuntamiento.

Asimismo, la ley establece una periodicidad más amplia de las sesiones ordinarias de los órganos colegiados obligatorios para los municipios pequeños, este es el caso de las sesiones ordinarias del pleno previstas cada tres meses en los municipios de hasta 5.000 habitantes, como bien establece el artículo 46.2 LBRL.

Por lo tanto, se puede apreciar que la legislación establece una organización más simplificada para los municipios pequeños, dejando a su elección la creación o no de órganos complementarios –como es el caso de las comisiones informativas³³ o la Junta de Gobierno Local–, y estableciendo una periodicidad más amplia en el tiempo –como es el caso del Pleno–, lo cual permite trabajar al ayuntamiento de una forma más básica, lo que repercute con menos carga administrativa.

Si bien, se debe tener en cuenta, que esta forma más simple de organización, va ligada a la teoría de que el volumen de trabajo y de asuntos no es el mismo en un ayuntamiento de más habitantes que en uno con pocos, y de aquí que se necesiten más o menos órganos colegiados complementarios o que estos se tengan que convocar con más asiduidad los órganos existentes.

³³ A excepción de la comisión especial de cuentas que es de creación obligatoria, para todos los municipios con independencia de su umbral poblacional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.1.e) LBRL

A pesar de la regulación la básica prevista en la LRBL, el artículo 20.2 del mismo texto legal, establece que las comunidades autónomas podrán establecer una organización municipal complementaria y obligatoria para los diversos municipios.

Además de estas salvedades en la organización de los municipios pequeños, la LBRL en el artículo 29, contempla un régimen especial de organización, el Consejo Abierto: este régimen, antes de ser modificado³⁴, se venía aplicando para los municipios con una población inferior a 100 habitantes, sin embargo, actualmente puede funcionar con este régimen los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con esta singularidad de gobernanza y administración. Y aquellos otros municipios, en los que, por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

El régimen de Consejo Abierto, se caracteriza por una organización municipal más simple en cuanto a órganos de gestión se refiere, donde el gobierno y la administración municipales corresponden a un alcalde y una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Los municipios, ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, a lo previsto en la LRBL y a las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local.

Esta forma de organización, proporciona una menor carga administrativa a los ayuntamientos, dado que los órganos municipales son menores y esto implica una menor carga en la gestión de ellos.

Vista la organización municipal, referente a los órganos de gobierno, entramos ahora en el análisis del personal al servicio de las administraciones locales, en tanto que también se prevén unas peculiaridades. Dichas peculiaridades, muchas veces no van ligadas con el umbral poblacional de los 5.000 habitantes, sino que se establecen otros umbrales, como los 1.000, 2.000 y 3.000 habitantes, dependiendo del ámbito que se regule, tal y como se verá seguidamente.

En cuanto a personal eventual al servicio de las entidades locales, el artículo 104 bis LBRL, no prevé que en los municipios menores de 2.000 habitantes pueda haber; en los municipios

³⁴ Se modifica por la disposición final 1.1 de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

con una población entre 2.0000 y 5.000 habitantes, se prevé excepcionalmente que pueda haber uno, cuando no haya miembros de la corporación con dedicación exclusiva.

Con relación a los cargos con dedicación exclusiva, siempre que se cumpla el requisito del citado artículo 104 bis LBRL, se establece en el artículo 75 bis y ter LBRL, que en los municipios con población inferior a 1.000 habitantes, ningún miembro podrá prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva; en los municipios de entre 1.001 y 2.000 habitantes, solo un miembro podrá prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva; entre 2.001 y 3.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de dos; con población comprendida entre 3.001 y 10.000 habitantes, los miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva no excederá de tres. Y que los miembros que sean retribuidos por el ejercicio de su cargo, en los municipios de entre 1.000 y 5.000 habitantes, solo puedan percibir menos del 60% del sueldo de un secretario de estado.

Referente a los puestos de trabajo reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, que prevé en el artículo 92 bis LBRL, serán desempeñados en secretarías de Ayuntamiento de municipios de población inferior a 5.001 habitantes cuyo presupuesto no exceda los 3.000.000 de euros, por la figura del secretario-interventor, de acuerdo con lo establecido en el RD 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.

4.2. LAS COMPETENCIAS Y LOS SERVICIOS MINIMOS MUNICIPALES EN LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS.

Como se ha expuesto anteriormente, los ayuntamientos como gestores administrativos de los municipios desempeñan un papel fundamental en la administración y gestión de los asuntos locales, donde tanto las competencias municipales como los servicios mínimos municipales son conceptos clave en el funcionamiento de estos organismos. Aunque ambos conceptos son distintos entre sí, están estrechamente relacionados con las funciones y las responsabilidades de los ayuntamientos y la prestación de servicios públicos a nivel local, derivada de su potestad competencial.

Las competencias de los municipios son “*el conjunto de actividades y prestación de servicios que se confieren al municipio para la gestión de sus intereses y para satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*”³⁵, mientras que los servicios obligatorios de los municipios son los servicios públicos esenciales que los ayuntamientos deben garantizar y proporcionar a la ciudadanía, los cuales vienen clasificados y establecidos por el artículo 25 LBRL, tal y como se verán seguidamente.

Para el desarrollo de estas competencias y servicios, la CE reconoce que los entes locales tienen garantizada su autonomía, “*para la gestión de sus respectivos intereses*”, en su artículo 137. Más concretamente, en el artículo 140 CE, se reconoce que se garantiza la autonomía de los municipios, los cuales gozan de personalidad jurídica plena para el desarrollo de sus competencias.

El reflejo normativo derivado de la CE a la LBRL, se puede encontrar en el artículo 2, donde se incorpora una cláusula genérica de atribución competencial local, que asegura que “*para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*”.

Además, el artículo 25 LBRL establece que para gestionar los intereses y en el ámbito competencial, los municipios “*pueden promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*”, que se establecen en el apartado segundo de dicho artículo.

No obstante, el apartado dos del artículo 25 LBRL, no establece un conjunto específico de competencias para los municipios, sino que sólo enumera las áreas en las que las corporaciones locales deben tener cierta capacidad, y no se concretan las características de

³⁵ PALOMAR, A; FUERTES, F.J. (2023) *Competencias de los municipios*. Municipio. Enero 2023. VLex.

las potestades que pueden ejercer las entidades locales en relación a estas áreas mencionadas³⁶.

El legislador estatal, ofrece un listado de materias en las que las leyes estatales o autonómicas deben, necesariamente, otorgar competencias a los municipios, para asegurar la autonomía municipal protegida por la Constitución. Ya que se prevé que sean las leyes sectoriales, autonómicas principalmente, quienes deben definir las competencias municipales³⁷.

Esta falta de concreción en materia competencial, deriva del hecho de que las competencias de las entidades locales, pueden ser: propias, atribuidas por delegación o distintas a estas, tal y como establece el artículo 7 LBRL. Esto, propicia a que las competencias municipales puedan ser muy diferentes entre municipios, dado que tanto el estado como las comunidades autónomas pueden delegar, a las entidades locales, el ejercicio de sus respectivas competencias.

Una vez visto el régimen de competencias, cabe ahora ahondar en el establecimiento de los servicios municipales. En el ámbito de los servicios obligatorios mínimos, a diferencia del ámbito competencial, la LBRL si establece de forma clara y concisa, en el artículo 26, los servicios mínimos los cuales están obligados a prestar los municipios.

Dicha clasificación de servicios obligatorios, va establecida en función del umbral de habitantes que contenga el municipio, pero siempre manteniendo un mínimo de servicios obligatorios independientemente de los habitantes del municipio:

- En todos los municipios, independientemente de su número de habitantes se deberán prestar los siguientes servicios: 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 los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además se deberán prestar los siguientes servicios: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.

³⁶ BAÑÓN LEÓN, J. M. (2019) *Autonomía y competencias locales*. Documentación Administrativa, número 6, enero-diciembre de 2019. pp.8-15

³⁷ VELASCO CABALLERO, F. (2020). *Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local*. Anuario de Derecho Municipal, (13), pp.21-53.

- En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además se deberán prestar los siguientes servicios: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- En los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además se deberán prestar los siguientes servicios: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

De esta forma, la ley establece una primera categorización simplemente en tres umbrales, para la prestación de los servicios mínimos municipales. A pesar de las notables diferencias que pueden existir entre los municipios en cuanto a su población, recursos económicos y necesidades, desde una perspectiva jurídica y de competencias administrativas, se observa una homogeneidad significativa en las atribuciones y responsabilidades que se les confieren por ley.

En este ámbito, la LBRL no ha experimentado cambios sustanciales a la hora de establecer los umbrales poblacionales para la prestación de los servicios mínimos obligatorios.

Este hecho, se puede analizar desde dos vertientes: por un lado, se puede considerar que la LBRL no se ha adaptado a la realidad municipal española, donde cada vez más predominan los municipios con escasa población y obliga y estandariza a todos los municipios con una población inferior a 5.000 habitantes a prestar los mismos servicios mínimos, independientemente que pueda suponer un esfuerzo más grande para unos municipios que para otros. Por otro lado, esta estandarización y obligatoriedad de prestar unos servicios mínimos obligatorios, independientemente de la población, conlleva asegurar que los ciudadanos tengan acceso a servicios esenciales que son fundamentales para su bienestar y calidad de vida, los cuales contribuye a una mayor cohesión social y ayuda a reducir las disparidades entre zonas urbanas y rurales.

No obstante, cabe precisar que, podemos encontrar que legislación autonómica establece más umbrales para el establecimiento de los servicios mínimos municipales, adaptándose más a la realidad municipal, como es el caso de la comunidad autónoma de Cataluña o Aragón.

En el caso de la comunidad de Cataluña, en su Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, concretamente en el artículo 67, establece cuatro segmentos: todos los municipios, municipios con población superior a 5.000 habitantes, municipios con población superior a 20.000 habitantes, municipios con población superior a 30.000 habitantes y municipios con población superior a 50.000 habitantes.

En el caso de la comunidad de Aragón, en su Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, concretamente en el artículo 44, regula los servicios municipales obligatorios en función a cuatro segmentos: todos los municipios, municipios con una población superior a los 2.000 habitantes, municipios con población superior a 20.000 habitantes, municipios con población superior a 50.000 habitantes.

Dichos servicios mínimos obligatorios, establecidos en la LBRL y ampliados por las normativas de las comunidades autonómicas, debemos recordar que se llevan a la práctica a través de la gestión administrativa de los ayuntamientos, la cual permite desarrollarlos y poderlos ofrecer a la ciudadanía.

Finalmente, cabe señalar, que, con la entrada en vigor de la LRSAL, se modificó la LBRL con la finalidad de llevar a cabo revisión profunda del conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la administración local, con el fin de clarificar las competencias locales y evitar los problemas de solapamientos competenciales entre administraciones existentes, con el objetivo de ser más eficientes.

Con esta reforma, se ajustó el papel de las diputaciones provinciales, como coordinadoras y garantes de servicios e infraestructuras en los municipios de menor población. De esta forma, se reforzó su papel como organismos de asistencia a los municipios pequeños, en la cooperación de asistencia jurídica, económica y técnica para los municipios, de hasta 20.000 habitantes³⁸, como se prevé en el artículo 36 de la LRBRL.

³⁸ 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, número 59, 2021.

5. EL CUMPLIMIENTO LEGISLATIVO MUNICIPAL.

Como se ha argumentado anteriormente, la capacidad administrativa de los ayuntamientos, para el desarrollo de sus funciones y aplicación de la legislación vigente, está condicionada por diversos factores como su tamaño, población, recursos económicos, competencias atribuidas y la normativa aplicable. Sin embargo, todos los ayuntamientos, independientemente de su tamaño o capacidad administrativa, están sujetos al cumplimiento de las leyes y normas que regulan su funcionamiento y competencias.

Esto se debe a que la administración local, como parte de la administración pública, tiene la obligación de prestar servicios a los ciudadanos y actuar en interés general, de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia y legalidad, además de los principios previstos en el artículo 3 LRJSP, entre los cuales, relacionados con el presente estudio se pueden destacar el servicio efectivo a los ciudadanos; la simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; la participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa; la racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión; la buena fe, confianza legítima y lealtad institucional, entre otros.

De esta misma forma, el artículo 103 CE establece que la administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Por lo tanto, todos los Ayuntamientos tienen la obligación de implementar y cumplir la legislación vigente, independientemente de su número de habitantes o sus capacidades en la administración, en cumplimiento de los principios constitucionales y de la normativa específica en materia de régimen local.

5.1. LA ADAPTACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA Y ADMINISTRATIVA PARA LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS ¿EXISTE?

La simplificación normativa y la simplificación administrativa son dos conceptos relacionados entre sí, pero distintos, los cuales se centran en mejorar la eficiencia y la efectividad en la gestión pública y en la relación entre la administración y los ciudadanos.

Por simplificación normativa para los municipios pequeños, nos referimos al conjunto de medidas y acciones destinadas a simplificar y mejorar el marco normativo y legal que afecta a estos municipios de menor tamaño, con el objetivo principal de reducir la complejidad y la carga administrativa asociada a la aplicación de regulaciones y leyes.

En cuanto a simplificación administrativa se refiere, son “*aquellas actuaciones que persiguen reducir el número de procedimientos administrativos existentes, así como los trámites que conforman cada procedimiento.*”³⁹ Con este concepto, también se pretende que haya una reducción de las barreras y cargas derivadas de la actividad burocrática de las administraciones.

De esta forma, se puede apreciar que la aplicación de ambos conceptos se centra en fomentar y permitir que los municipios pequeños puedan operar de manera más eficiente, ágil y efectiva.

En España, la obligación de la administración para la simplificación administrativa y la agilización de los procedimientos administrativos está fundamentada en una serie de normativas y principios que buscan mejorar la eficiencia administrativa, la transparencia y la accesibilidad de los servicios públicos para los ciudadanos y las empresas.

En el presente trabajo nos centraremos en analizar si existe una simplificación normativa que conlleve una la simplificación administrativa interna de los ayuntamientos, independientemente de la forma de apertura de los expedientes –ya sea de oficio como a instancia de parte–, con el fin de analizar si realmente la legislación vigente ofrece trámites de simplificación administrativa a las entidades locales municipales de municipios pequeños, vista la obligación que tienen los Ayuntamientos para implementar y cumplir las leyes, independientemente de su número de habitantes o sus capacidades en la administración.

La hipótesis teórica del presente trabajo, se basa en que cabría esperar que, dada la realidad municipal española compuesta en su gran mayoría por municipios con escasa población y

³⁹ ALGUACIL SANZ, M; CERRILLO I MARTINEZ, A; GONZALEZ AGUILERA, S; MORO CORDERO, M.A (2016) *La simplificación administrativa. Declaración responsable y comunicación previa*. En CERRILLO I MARTINEZ, A (2016) *A las puertas de la administración digital*. Pp. 184-197, Instituto Nacional de Administración Pública.

muchas veces ligada con escasos recursos administrativos, la regulación y el ordenamiento jurídico vigente, se adaptasen de forma simplificada para poderse implementar de forma eficaz en los municipios más pequeños. De esta forma se haría plausible el principio de diferenciación en la administración local, el cual busca reconocer que las realidades y capacidades de estos municipios pueden ser diferentes de las de los municipios más grandes y, por lo tanto, requieren enfoques y soluciones adaptadas a su tamaño y sus recursos limitados.

En base a esta teoría podemos encontrar que, el estado español ha ido desarrollando esfuerzos para favorecer la simplificación administrativa⁴⁰, haciéndolo plausible en uno de los siete objetivos transversales de la Estrategia Nacional frente al Reto demográfico, el cual es “*Avanzar en la simplificación normativa y administrativa para los pequeños municipios, con el fin de facilitar la gestión de los ayuntamientos*”⁴¹. Además de las peticiones por parte de federaciones supramunicipales de petición de la simplificación administrativa como medida para la lucha contra la despoblación⁴².

Paralelamente, algunas comunidades autónomas⁴³, han ido desarrollando e implementando leyes de simplificación administrativa, con el fin de simplificar y agilizar la acción y el funcionamiento de la Administración pública autonómica y local. Estas leyes se han desarrollado simultáneamente al proceso de modernización e implementación tecnológica en la administración, para lograr una mayor eficacia y eficiencia a través de la implementación de nuevas herramientas tecnológicas y de la interconexión de todas las áreas y administraciones para facilitar el flujo e intercambio de información.

⁴⁰ Véase SECRETARIA DE ESTADO DE LA FUNCION PÚBLICA (2023) *Simplificación administrativa y reducción de cargas*. Gobernanza Pública. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

⁴¹ CONSEJO DE MINISTROS (2019) *Estrategia Nacional frente al Reto demográfico*. La Moncloa.

⁴² Véase el documento elaborado por la FEDERACION DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2017) *Documento de acción. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*. Elaborado por la Comisión de despoblación. Abril de 2017.

⁴³ Como son los casos siguientes: en Cataluña se aprobó en 2015 la Ley 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalidad y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica; en Castilla y León en 2009 se aprobó el Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos y en 2020 el Decreto-ley 4/2020, de 18 de junio, de impulso y simplificación de la actividad administrativa para el fomento de la reactivación productiva en Castilla y León; en Aragón en 2021 se aprobó la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa.

Dicha modernización, se impulsó de forma relevante desde el ámbito estatal con la reforma introducida en 2015, en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público, culminando con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP) y la LRJSP. Estas, promueven la modernización y la simplificación de la administración pública al impulsar la adopción y utilización de medios electrónicos. Esta digitalización busca mejorar la eficiencia y la agilidad al automatizar tecnológicamente algunos procesos, reduciendo así el tiempo necesario para realizar trámites administrativos, en todas las administraciones públicas. Si bien es cierto que esta automatización y uso tecnológico, en cierta forma implica una disminución de carga administrativa y una simplificación administrativa, no es intención de este estudio centrar el análisis en esta vertiente de la legislación básica, sino en ámbitos de estudio muy concretos como se verá en el siguiente apartado.

Vistos los esfuerzos autonómicos, estatales y dado que es uno de los principales objetivos de la estrategia nacional, posteriormente se realizará un análisis para poder vislumbrar si, como se ha nombrado, existe una simplificación normativa, como procedimiento encaminado a la reducción de la complejidad y de la carga administrativa implementada por la tramitación de las diversas normas jurídicas, para facilitar la tramitación administrativa a los municipios pequeños.

De esta forma, en el punto siguiente trataremos, si realmente el ordenamiento jurídico sectorial español y autonómico, prevé una simplificación normativa que sea plausible en la simplificación de la tramitación administrativa, en los municipios pequeños en los siguientes ámbitos: régimen local, contratación pública y ordenación del territorio y urbanismo.

La elección de dichos tres ámbitos no es fortuita, dado que independientemente del tamaño y/o dimensión municipal y administrativo de los ayuntamientos existen en todos y cada uno de ellos, dadas las peculiaridades que presentan.

5.1.1 LA ADAPTACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN LEGISLATIVA POR PARTE DEL ESTADO A LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS.

5.1.1.1. EL ÁMBITO DEL REGIMEN LOCAL.

Vistas las peculiaridades previstas y establecidas en la LBRL para los municipios pequeños, esto es inferiores a 5.000 habitantes, se pasará a analizar el ámbito del régimen local desde su vertiente autonómica, en base a la potestad supletoria que ostentan las comunidades autónomas, establecida por el artículo 30 de la LBRL: *“Las leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes.”*

Aunque la LBRL prevé un régimen general aplicable a todos los municipios, tal como dispone el citado artículo, existe la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, dicten normas específicas que adapten el régimen general a las particularidades de los pequeños municipios⁴⁴. Posteriormente, nos centraremos en el análisis autonómico para vislumbrar si realmente las comunidades autónomas han desarrollado esta potestad legislativa, adaptada a los municipios pequeños.

5.1.1.2. EL ÀMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

En segundo lugar, se analizará el ámbito de la contratación pública, por ser uno de los ámbitos de trabajo más extensos que existen en los ayuntamientos. En las entidades locales municipales, la contratación pública es de tan gran relevancia como para cualquier otra administración pública, no solo en términos cuantitativos de gasto sino en términos cualitativos del gasto público⁴⁵.

⁴⁴ MOROTE SARRIÓN, J.V. (2013) *Doctrina-comentario sobre el Artículo 30*. En Alonso Mas, Domingo Zaballos, M. J., & Domingo Zaballos, M. J. (2013) *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local: Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*. Ed. Aranzadi.

⁴⁵ FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F. (2018) *Especialidades de la contratación administrativa en el ámbito local tras la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*. Cuadernos de Derecho Local. Número 48. Fundación Democracia y Gobierno Local.

La potestad reglamentaria básica en materia de contratación pública, la tiene atribuida el estado, en base al artículo 149.1.18 de la Constitución Española, el cual reconoce como competencia exclusiva del Estado la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, dejando a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de desarrollo legislativo. De esta forma, nos encontramos en una competencia compartida entre estado y comunidades autónomas. Dicha competencia compartida en materia de contratación, ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en varias sentencias⁴⁶ al respecto, reconociendo que existe un derecho competencial para las CCAA en materia de desarrollo, las cuales deben adecuar sus competencias, recogidas en los respectivos Estatutos de Autonomía, pudiendo de esta forma legislar sobre la contratación pública respetando siempre la normativa básica estatal.⁴⁷

No obstante, debemos tener en cuenta que no solo influye el ordenamiento jurídico español a la hora de redactar la legislación vigente en materia de contratación, sino que el derecho europeo ha tenido un gran peso e incidencia en el desarrollo y la evolución normativa sobre contratos públicos en España, desde la entrada del país, en 1986, a las Comunidades Europeas. En base a esto, podemos encontrar en el ordenamiento jurídico español la transposición de las normativas europeas en materia de contratación, transpuestas mediante iniciativa legislativa ordinaria por el Gobierno, con el fin de cumplir con los estándares y las reglas contractuales europeas.⁴⁸

Actualmente la normativa básica estatal en materia de contratación es la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

La LCSP uniformiza el régimen jurídico en materia de contratación, siendo indiferente el carácter de administración pública o no del poder adjudicador en la aplicación de la

⁴⁶ Véase las sentencias en este ámbito siguientes: STC 213/1988, de 11 de noviembre FJ3; STC 120/2012, de 4 junio FJ5; STC de 30 de abril de 2015, recurso de inconstitucionalidad núm. 1884-2013; STC 37/2015, de 19 de noviembre de 2015; entre otras.

⁴⁷ GUIMENO FELIU, J.M (2018) «La nueva regulación de la contratación pública en España desde la óptica de la incorporación de las exigencias europeas: hacia un modelo estratégico, eficiente y transparente», en Gimeno Feliú, J.M. (Dir.), Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público, Aranzadi, PP. 47-132.

⁴⁸ GIMENO FELIU, J.M. (2021) *El derecho de los contratos públicos en España: novedades y propuestas de futuro*. Revista IUS ET VERITAS N° 62, junio 2021

normativa de contratación⁴⁹, y establece en su artículo 3, su ámbito subjetivo de aplicación al sector público.

Dado que las Administraciones públicas son consideradas poderes adjudicadores dentro del sector público, la LCSP se aplica en bloque a las entidades locales, tal y como dispone el apartado 1 de la Disposición Adicional 3ª, que establece *las Administraciones Públicas locales aplicarán las reglas contenidas en esta Ley, con las especialidades que se recogen en la disposición adicional anterior y en la presente*.⁵⁰

La actual LCSP, al igual que su predecesora ley, regula las peculiaridades de las entidades locales en dos de sus disposiciones adicionales: la Disposición Adicional Segunda (en adelante DA2), estableciendo las competencias en materia de contratación en las entidades locales y la Disposición Adicional Tercera (en adelante DA3) conteniendo las normas específicas de contratación pública en las entidades locales.⁵¹

A continuación, se analizará dichas disposiciones para poder vislumbrar si se contempla algún tipo adaptación de forma simplificada administrativamente para poderse implementar la tramitación de la contratación pública de forma eficaz en los municipios más pequeños.

En este sentido, la DA2 en cuanto a municipios pequeños se refiere, trata de forma singular en los apartados tercero y sexto.

“3. En los municipios de población inferior a 5.000 habitantes es igualmente competencia del Pleno autorizar la redacción y licitación de proyectos independientes relativos a cada una de las partes de una obra cuyo periodo de ejecución exceda al de un presupuesto anual, siempre que estas sean susceptibles de utilización separada en el sentido del uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas.

⁴⁹ GIMENO FELIU, J.M. (2021) *El derecho de los contratos públicos en España: novedades y propuestas de futuro*. Revista IUS ET VERITAS N° 62, junio 2021)

⁵⁰ CACHARRO GOSENDE, F. (2018) *Ponencia presentada en el curso monográfico “La nueva Ley de Contratos del Sector Público en la Administración Local”*. Santiago de Compostela, 20 de junio de 2018. Escuela Gallega de Administración Pública

⁵¹ FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F. (2018) *Especialidades de la contratación administrativa en el ámbito local tras la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*. Cuadernos de Derecho Local. Número 48. Fundación Democracia y Gobierno Local.

6. En los municipios de población inferior a 5.000 habitantes las competencias en materia de contratación podrán ser ejercidas por los órganos que, con carácter de centrales de contratación, se constituyan en la forma prevista en el artículo 228 de la presente Ley, mediante acuerdos al efecto[...].”

La DA3, en cuanto a municipios pequeños se refiere, trata de forma singular en los apartados tercero, cuarto, séptimo y undécimo:

“3. [...]Los servicios de asistencia de las Diputaciones Provinciales asistirán a los pequeños Municipios a estos efectos y los demás previstos en la Ley.

4. En los contratos celebrados en los municipios de menos de 5.000 habitantes, la aprobación del gasto podrá ser sustituida por una certificación de existencia de crédito que se expedirá por el Secretario Interventor o, en su caso, por el Interventor de la Corporación.

7. En los municipios de población inferior a 5.000 habitantes, en los contratos de obras cuya financiación exceda de un presupuesto anual, podrán redactarse proyectos independientes relativos a cada una de las partes de la obra[...].

11. Los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes podrán licitar contratos no sujetos a regulación armonizada de concesión de servicios que se refieran a la gestión de dos o más servicios públicos diferentes siempre y cuando la anualidad media del contrato no supere los 200.000 euros, y el órgano de contratación justifique en el expediente de contratación esta decisión [...].”

Como se ha podido observar, el legislador tanto europeo como estatal, ha regulado las peculiaridades de las entidades locales en estas dos disposiciones adicionales, haciendo mención en algunos apartados a las peculiaridades de los municipios pequeños.

Solo podemos vislumbrar una ligera adaptación y simplificación en el apartado cuarto de la disposición adicional tercera, referente a la simplificación de la aprobación del gasto que podrá ser sustituida por una certificación de existencia de crédito que se expedirá por el secretario-interventor. Por consiguiente, cabe señalar que no hay en líneas generales una simplificación jurídica de la tramitación de los expedientes en los municipios pequeños, cuyos deben cumplir y tramitar la contratación como cualquier otra administración pública.

El legislador ha homogenizado de esta forma los procedimientos administrativos para todos los municipios.

Independientemente del tamaño del municipio y de sus capacidades administrativas, parece ser que ni el legislador español ni el legislador europeo, no han contemplado la opción de la simplificación procedimental y normativa, como mecanismo de reducir el número de procedimientos administrativos existentes, así como los trámites que conforman cada procedimiento, para facilitar a los ayuntamientos pequeños la tramitación y cumplimiento de la ley de contratos.

Esta postura, de homogenización procedimental en el ámbito de la contratación pública, refleja que, aunque exista la preocupación sobre el reto demográfico y la problemática existente europea de aumento y despoblación municipal, esta, no se refleja en la legislación.

Sin embargo, visto que la competencia en este ámbito, es compartida con las comunidades autónomas, se analizará en el siguiente apartado, para poder vislumbrar si el legislador autonómico ha plasmado de alguna forma la realidad municipal en la normativa contractual.

5.1.1.3. EL ÀMBITO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO.

En tercer lugar, se analizará el ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo, dado su carácter necesario e incisivo para actuar sobre la realidad urbana y el territorio municipal.

La regulación de la ordenación del territorio y el urbanismo se encuadra en una triple vertiente del ordenamiento jurídico que contempla la legislación estatal, la legislación autonómica y la normativa municipal⁵².

⁵² EL SECTOR PUBLICO (2023) *Guía de la Política Pública Local. IX. Urbanismo: Planificación y gestión urbanística.*

La Constitución, en el artículo 148.1.3, contempla la atribución a las comunidades autónomas, a través del desarrollo en sus respectivos estatutos de autonomía, la competencia legislativa sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. De esta forma, la competencia autonómica tiene el carácter de exclusiva, sin embargo, el estado ostenta algunos títulos competenciales que le permiten establecer un marco normativo en este ámbito, lo que determina que la competencia autonómica deba coexistir con este hecho⁵³, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.⁵⁴

Si nos centramos en el ámbito municipal, la LBRL establece en su artículo 25 que, los municipios pueden ejercer en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en la materia de urbanismo, que engloba 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 la conservación y rehabilitación de la edificación.

Aunque, como se ha visto, este ámbito englobe una triple vertiente del ordenamiento jurídico, solo se analizarán – de modo general – dos vertientes: la estatal y la autonómica. Desde la vertiente municipal no se analizará, dado que no se desarrolla de forma homogénea en todos los municipios, a causa de la potestad municipal desarrollar e implementar la normativa que sea necesaria para la regulación y el desarrollo en el ámbito de la regulación de la ordenación del territorio y el urbanismo, en su término municipal.

La legislación estatal establece un marco normativo legislativo en el ámbito de ordenación del territorio y urbanismo, el cual está formado principalmente por:

- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

⁵³ BARNES, J. (2007) *El reparto de competencias en materia de urbanismo. El vicio de incompetencia*. Serie Claves del Gobierno Local, 5. Fundación Democracia y Gobierno Local

⁵⁴ Véase STC 61/1997, que establece: “*la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística, establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa*”.

- Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo.

En el Real Decreto Legislativo 7/2015 la única referencia a los municipios pequeños con menos de 5.000 habitantes que se puede encontrar en el texto es en el artículo 70 ter. 2, que contempla que este tipo de municipios puedan realizar la publicación de sus instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, así como otros documentos de gestión, a través de la asistencia de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica con ellos.

Aunque esta mención haga referencia a la asistencia de los entes supramunicipales para el desarrollo de trámites municipales, lo cual lleve implícito una descarga de trabajo para los ayuntamientos más pequeños, este trámite no es correspondiente a ningún procedimiento de simplificación normativa, sino de asistencia municipal.

Con relación al Real Decreto 1492/2011 no se encuentra ninguna referencia en especial a los municipios pequeños para que puedan realizar los trámites administrativos referentes a las valoraciones del suelo de forma simplificada.

Por tanto, se puede concluir que el legislador español no ha tenido en cuenta mecanismos de simplificación de procedimientos y adaptación legislativa a para los municipios pequeños, estableciendo una homogeneización de procesos y trámites independientemente de las capacidades de cada administración pública. Sin embargo, se debe recordar que este hecho podría derivarse por la complejidad potestativa legislativa en esta área, con su triple vertiente competencial en el ordenamiento jurídico.

De esta forma, visto que la competencia en este ámbito, la ostentan de forma exclusiva las comunidades autónomas, se analizará en el siguiente apartado si el legislador autonómico ha plasmado de alguna forma la realidad municipal en la normativa de ordenación del territorio y urbanismo.

5.1.2. LA ADAPTACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Antes de adentrar el análisis en las comunidades autónomas, por las competencias que ostentan reconocidas constitucionalmente y en los respectivos estatutos de autonomía, tal y como se ha visto, en los ámbitos analizados –régimen local, contratación pública y ordenación del territorio y urbanismo– se debe tener en cuenta que, no existe una regulación uniforme para todos los municipios en todas las Comunidades Autónomas, lo que hace necesario revisar las leyes autonómicas de régimen local y sectoriales para conocer con exactitud el régimen aplicable a los municipios con características especiales. Además, se realizará a grandes rasgos, si las comunidades autónomas han previsto legislación propia en materia de simplificación administrativa, de forma expresa.

Para poder obtener una visión amplia, nos centraremos en el estudio y análisis de cuatro comunidades autónomas, con diferentes porcentajes de municipios pequeños, las cuales son: la Región de Murcia, que está compuesta por un 18% de los municipios integrados por menos de 5.000 habitantes; Cataluña que está compuesta por un 78% de los municipios integrados por menos de 5.000 habitantes; Aragón que está compuesta por un 97% de los municipios integrados por menos de 5.000 habitantes y Castilla y León que está compuesta por un 97% de los municipios integrados por menos de 5.000 habitantes.

5.1.2.1. LA REGIÓN DE MÚRCIA.

En primer lugar, si nos centramos en el análisis de la comunidad autónoma de la Región Murcia, se establece en materia de régimen local la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.

Dicha ley, en su artículo 51, prevé una simplificación administrativa, económica o contable, en los municipios con población inferior a cinco mil habitantes, para adaptarla a sus peculiares necesidades, medios y funcionamiento, dentro del marco legal y reglamentario vigente. En concreto, los siguientes términos establecidos en el artículo 51.2:

“a) Los órganos de Gobierno de dichas Entidades quedan autorizados para adoptar un modelo simplificado de presupuesto en cuanto a la clasificación funcional, que sólo

llegue a un desarrollo de primer grado, por lo que el número funcional estará representado por una sola cifra, expresiva de la función a que corresponda el gasto, y la partida presupuestaria, por una clave de cuatro cifras.

b) El Pleno podrá facultar a los secretarios-Interventores para prescindir de los registros de expedición de mandamientos de ingreso y de mandamientos de pago.

c) Los Tesoreros estarán obligados a llevar adaptados a los modelos oficiales, tan sólo los libros siguientes:

1. Libro de caja.

2. Libro de arqueos.

3. Libros auxiliares de cuentas corrientes de recaudación, uno por valores en recibo y otro por certificaciones en descubierto.”

En base al artículo mencionado, se puede observar que, en el ámbito del régimen local, si se prevé una simplificación administrativa, basada principalmente en el ámbito económico y contable de la entidad, eximiendo de algunos procedimientos administrativos durante su tramitación.

A diferencia de otras comunidades, y de la LBRL, en la ley de régimen local de Murcia, no se especifica ningún tipo de simplificación de funcionamiento, con la no obligatoriedad de algunos órganos de funcionamiento, para los municipios menores de cinco mil habitantes. Tampoco se desarrolla ningún régimen especial para municipios pequeños, de acuerdo con la facultad prevista en el artículo 30 LBRL.

Siguiendo el análisis, en el ámbito de la contratación pública, la comunidad autónoma no ha establecido legislación autonómica propia específica. A pesar de no haber desarrollado normativa autonómica en el ámbito de la contratación pública, en la Ley 2/2004, de 28 de diciembre, de organización y Régimen Jurídico de la administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se prevé un capítulo –Capítulo III del Título III–, que regula de forma genérica la contratación en la comunidad autónoma. Aunque dicho capítulo, está dedicado a la contratación pública, al estar redactado de forma genérica, no prevé ningún tipo de simplificación.

Al no contar con legislación propia autonómica, se aplica de forma general la normativa estatal de contratación pública y la comunidad no prevé ninguna adaptación y

simplificación normativa para los municipios pequeños en esta área, más allá de la ya vista en la LCSP.

Continuando en el análisis legislativo, en el ámbito en materia sectorial urbanística y ordenación del territorio, en la Región de Murcia, la legislación autonómica que se establece, en este ámbito, es la siguiente:

- Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística.
- Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio.

En cuanto a la Ley 13/2015, podemos encontrar en su artículo 11, relativo al seguimiento de la actividad urbanística, que dispone: *“1. La Administración regional y los ayuntamientos con población igual o superior a 5.000 habitantes deben elaborar y presentar anual y públicamente un informe de seguimiento de la actividad urbanística en donde la sostenibilidad social, ambiental y económica de la misma debe estar plenamente justificada y la gestión de su respectivo patrimonio público de suelo.”*

Aunque no sea una simplificación expresa de procedimiento administrativo para los municipios pequeños, se exime de la elaboración y presentación anual del informe de seguimiento de la actividad urbanística, lo cual permite librar de carga administrativa a las administraciones pequeñas, frente a las entidades locales con mayor población.

En lo referente a la Ley 4/1992, no se encuentra ninguna referencia en especial a los municipios pequeños, ni se prevé ningún tipo de simplificación administrativa.

Finalmente, conviene destacar que, en la Región de Murcia, se está elaborando un anteproyecto de ley de simplificación administrativa, con la finalidad de integrar y unificar en una única norma todas las medidas en materia de simplificación administrativa en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Actualmente este anteproyecto ha sido sometido a proceso participativo sobre esta norma y consulta previa y no se dispone de articulado que se pueda analizar. Así pues, cabrá esperar para ver si se prevé alguna simplificación administrativa concreta para los municipios pequeños.

5.1.2.2. CATALUÑA.

En segundo lugar, en el análisis de la comunidad autónoma de Cataluña destacamos, en materia de régimen local el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

Esta ley no establece ningún tipo de simplificación administrativa explícita, solo prevé simplificación en régimen de funcionamiento, en la no obligatoriedad para los municipios menores de cinco mil habitantes, de algunos órganos de funcionamiento como son las comisiones de gobierno y las comisiones de estudio, informe o consulta –en los artículos 48 y 60 respectivamente– y no implementa ninguna peculiaridad de simplificación en la organización que no esté ya prevista en la LBRL, para los municipios con población inferior a cinco mil habitantes. Además, no se desarrolla en la comunidad autónoma, ningún régimen especial para municipios pequeños, de acuerdo con la facultad prevista en el artículo 30 LBRL.

En el ámbito de la contratación pública, la comunidad autónoma de Cataluña, actualmente no dispone de legislación vigente en este ámbito y se regie por la ley estatal, la LCSP. Sin embargo, cabe destacar que, en junio de 2022, el gobierno autonómico aprobó la memoria preliminar del Anteproyecto de Ley de Contratación Pública de Cataluña. Posteriormente hasta el 1 de septiembre de 2022, se realizó un proceso de participación ciudadana con el objetivo de recoger opciones sobre qué tendría que ser el contenido de una norma sobre contratos públicos aplicable a todo el sector público de Cataluña, y poder fijar un marco general común, pero que recoja las especificidades de las diferentes administraciones públicas catalanas.

Así pues, habrá que esperar para poder analizar la legislación y poder ver si se ha tenido en cuenta las especificades de los municipios pequeños y se ha previsto algún tipo de adaptación y simplificación para estos.

Actualmente, se aplica la normativa estatal de contratación pública y la comunidad no prevé ninguna adaptación y simplificación normativa para los municipios pequeños en esta área, más allá de la ya vista en la LCSP.

Seguidamente procederemos al análisis en el ámbito de la legislación en materia sectorial urbanística y ordenación del territorio, en la comunidad autónoma Cataluña, la legislación autonómica que se establece, en este ámbito, es la siguiente:

- Decreto 64/2014, 13 mayo, que aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística (en adelante RPLU).
- Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (en adelante TRLU).
- Decreto 305/2006 de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo.
- Ley 8/2005 de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje.
- Ley 1/1995 de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña.
- Ley 23/1983 de 21 de noviembre, de Política Territorial.

En el TRLU podemos encontrar varias referencias a peculiaridades en municipios con menos de cinco mil habitantes como son las de los artículos 47.6 bis apartado a⁵⁵, el artículo 57.3 apartado b⁵⁶ y el artículo 104.2⁵⁷ – sin embargo, estas referencias no establecen ninguna simplificación ni adaptación legislativa enfocada a los municipios pequeños.

En el Decreto 305/2006 podemos encontrar dos referencias a municipios con pocos habitantes, concretamente con menos de diez mil. En los artículos 17.3 y 23.2, se establece que los municipios de menos de diez mil habitantes no están obligados a garantizar mediante medios telemáticos acceso y publicidad de diversos documentos urbanísticos, dependiendo

⁵⁵ Hace referencia a la potestad de haber, en algunos casos tipificados, en municipios con menos de cinco mil habitantes, construcciones destinadas al uso de vivienda familiar ligado a las actividades de explotación en suelo no urbanizable.

⁵⁶ Hace referencia a la excepción de obligación, que tienen los municipios con menos de 5.000 habitantes, en los planes de ordenación urbanística municipal a reservar para la construcción de viviendas de protección pública suelo suficiente para el cumplimiento de los objetivos definidos en la memoria social y, como mínimo, el suelo correspondiente al 30 por ciento del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación, destinados a venta, alquiler o a otras formas de cesión de uso.

⁵⁷ Referente a el acceso telemático al contenido de los convenios urbanísticos se puede hacer mediante la conexión con el instrumento de divulgación telemática del planeamiento urbanístico de la Administración de la Generalidad, para los municipios con menos de cinco mil habitantes.

de cada artículo. Esta referencia, no cabe enmarcarla dentro de la simplificación expresa del procedimiento administrativo, aunque si sea un alivio de carga administrativa.

En el caso de la legislación del Decreto 64/2014, la Ley 8/2005, la Ley 1/1995 y la Ley 23/1983, podemos observar que dadas sus características no contemplan referencias a municipios pequeños ni menores de 5.000 habitantes, y tampoco de simplificación procedimental para estos.

Finalmente, cabe señalar que la comunidad autónoma de Cataluña, cuenta con legislación específica en el ámbito de la simplificación administrativa: la Ley 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalidad y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica.

Dicha ley cuenta con la voluntad de agilizar y simplificar la actividad administrativa de la Administración de la Generalidad y de los gobiernos locales de Cataluña. Sin embargo, el legislador autonómico ha planteado esta ley con el fin de impulsar un cambio en el modelo de relación entre las empresas y las administraciones para facilitar la actividad económica, y concretamente, como se apunta en el artículo 3, mejorar *“los procedimientos de control de las actividades económicas sujetas a la intervención administrativa que establece la legislación sectorial, mediante la reducción, agilización y simplificación de los trámites”*.

De esta forma, se puede concluir que, aunque si se prevén algunos procedimientos de simplificación administrativa interna, la ley está enfocada a la facilitación de tramites de las empresas más que a la búsqueda de una simplificación administrativa interna global. Por último, cabe señalar que una vez más, se trata de una ley genérica, de aplicación a todos los municipios por igual independientemente de los umbrales poblacionales de estos y no contempla ninguna peculiaridad especial para los municipios pequeños.

5.1.2.3. ARAGÓN

En cuanto a la comunidad autónoma de Aragón, en el ámbito del régimen local, se rige por la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. Dicha ley, prevé en su capítulo VI, de regímenes especiales, la sección 2 referente a los municipios pequeños. Esta

sección, está compuesta por el artículo 58, que prevé un régimen simplificado para los municipios con población inferior a 1.000 habitantes:

“Los municipios de población inferior a 1.000 habitantes podrán acogerse a un régimen simplificado de funcionamiento, que se ajustará a los siguientes principios:

- a) La organización complementaria responderá a criterios de sencillez y participación ciudadana.*
- b) La Diputación General de Aragón elaborará un Reglamento Orgánico tipo de carácter supletorio.*
- c) Modelos-tipos de actas, acuerdos, ordenanzas, plantillas y otros documentos municipales.*
- d) Asistencia técnica y administrativa por otras Administraciones.*
- e) Fomento de las agrupaciones secretariales y de otro personal.*
- f) Un régimen presupuestario y contable simplificado.”*

A través de dicho artículo, se puede apreciar que se prevé una simplificación del régimen de funcionamiento –solo en los municipios con población inferior a 1.000 habitantes– aunque no se establecen unas directrices específicas de simplificación administrativa.

Además, la ley también prevé una simplificación en régimen de funcionamiento, en la no obligatoriedad para los municipios menores de cinco mil habitantes, de algunos órganos de funcionamiento como son las comisiones de gobierno y las juntas de distrito o barrio, –en los artículos 28 y 38 respectivamente–.

Siguiendo el análisis en el ámbito de la contratación pública, Aragón dispone de la siguiente legislación autonómica:

- Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Decreto-Ley 1/2018, de 20 de marzo, de medidas urgentes para la agilización, racionalización y transparencia de contratos del sector público de pequeña cuantía.

Ninguna de ellas contempla adaptación alguna para municipios pequeños o simplificación normativa de aplicación a los municipios pequeños, para facilitar los trámites administrativos.

Aunque se prevén estas dos normativas en materia de contratación pública, en la comunidad, se aplica como régimen general la legislación estatal de contratación pública. De esta forma, no se prevé ninguna adaptación y simplificación normativa para los municipios pequeños en esta área, más allá de la ya vista en la LCSP.

En lo relativo a la legislación en materia sectorial urbanística y ordenación del territorio, es la siguiente:

- Decreto Legislativo 1/2014 8 julio, que aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo.
- Ley 7/1998 de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón.

Referente al Decreto Legislativo 1/2014, podemos encontrar que, en esta ley, se prevé un en su título séptimo, un régimen urbanístico simplificado, para los municipios con población inferior a dos mil habitantes, de acuerdo con lo establecido en los artículos 288 a 294, en diferentes ámbitos y conceptos urbanísticos. Así pues, podríamos decir que, si se cuenta con una simplificación administrativa, pero solo es aplicable a los municipios con población inferior a dos mil habitantes.

Respecto a la Ley 7/1998, se puede observar que, dadas sus características normativas, no contemplan referencias a municipios pequeños ni menores de 2.000 habitantes, y tampoco de simplificación procedimental para estos.

Finalmente, cabe señalar que la comunidad autónoma de Aragón, cuenta con legislación específica en el ámbito de la simplificación administrativa. Esta es la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, la cual se redactó con el fin de impulsar la simplificación y la agilización en la acción de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Esta ley, interrelaciona la simplificación normativa con la administrativa, para poder definir como simplificación administrativa el conjunto de *iniciativas encaminadas a la mejora de la calidad normativa, la simplificación normativa, la transformación digital del sector*

*público, la modernización y racionalización administrativa, la revisión, reordenación y agilización de procedimientos y, la reducción de cargas administrativas*⁵⁸.

De esta forma, se impulsa una simplificación de procedimientos, agilización de trámites y reducción de cargas, en todos los municipios aragoneses, independientemente de su número de habitantes. Dado que la realidad territorial municipal en Aragón, está compuesta por el 97% de sus municipios con población inferior a 5.000 habitantes – en concreto 706 municipios –, se puede entender de forma general que esta ley está pensada para fomentar la simplificación y la reducción de cargas administrativas a los municipios pequeños aragoneses.

Además, aunque la ley es aplicable a todos los municipios por igual, en el ámbito del régimen sancionador, se prevé una especificación de simplificación implícita, mediante colaboración interadministrativa, para los pequeños municipios –en este caso, entendidos como los municipios de población inferior a 1.000 habitantes– de acuerdo con lo previsto en el artículo 35.6:

“6. La competencia sancionadora corresponderá a las entidades locales en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo que pudiera establecer la normativa sectorial de la Comunidad Autónoma. Cuando la competencia sancionadora corresponda a las entidades locales, los pequeños municipios definidos como tales en la normativa aragonesa de régimen local podrán ejercerla mediante acuerdos de colaboración interadministrativa conforme a lo establecido en la legislación de régimen jurídico de las administraciones públicas y de régimen local.”

Posteriormente, se aprobó la Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, con el fin de seguir trabajando en la simplificación administrativa y con el objeto de *adaptar el régimen de intervención administrativa sustituyendo autorizaciones o licencias previas por declaraciones responsables o comunicaciones, la sustitución del silencio administrativo negativo por el silencio positivo, así como la revisión de sus plazos, la reducción de plazos*

⁵⁸ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ARAGÓN (2021) *Ley de Simplificación Administrativa en Aragón*. Derechos y servicios a la ciudadanía. Gobierno de Aragón.

de emisión de informes y dictámenes, y la reducción de la documentación a aportar, todo ello en las materias y procedimientos regulados en la misma, de acuerdo con su artículo 1.

5.1.2.4. CASTILLA Y LEÓN

Finalmente, si nos centramos en el análisis de la comunidad autónoma de Castilla y León, en el ámbito del régimen local, se rige por la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

En cuanto a municipios pequeños, la ley prevé dentro del capítulo dedicado a regímenes especiales, la peculiaridad de los municipios con población inferior a 5.000 habitantes, en el artículo 77:

Los municipios de Castilla y León de población inferior a 5.000 habitantes tendrán un régimen especial ajustado a las siguientes normas:

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

De esta forma, si se prevé un funcionamiento especial para municipios pequeños, pero solo podríamos llegar a considerar, como ventaja de simplificación administrativa, el último apartado del artículo.

En el ámbito de la contratación pública, la comunidad autónoma de Castilla y León actualmente no dispone de legislación autonómica propia en este ámbito y se regie por la ley estatal, la LCSP. De esta forma, no prevé ningún tipo de simplificación normativa para los municipios pequeños, más allá de lo establecido estatalmente.

En lo relativo a la legislación en materia sectorial urbanística y ordenación del territorio, es la siguiente:

- Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
- Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León.
- Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (en adelante RUCL)
- Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCyL)
- Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

En el análisis del RUCL, podemos encontrar algunos trámites de simplificación para los municipios con menos de 5.000 habitantes, como son los previstos en el artículo 315 bis o el artículo 429, enfocados a la exención de algún trámite. A través de estos artículos, se agiliza de forma escasa la carga administrativa de los municipios pequeños, sin embargo, no se puede considerar que se prevé de forma general la simplificación administrativa.

En relación a la LUCyL, la única referencia en cuanto a simplificación normativa para los municipios pequeños con menos de 5.000 habitantes, la encontramos, en el artículo 148, que, aunque no sea una simplificación de procedimientos, - de la misma forma que se prevé en el RUCL - es una exención de realización de un informe administrativo, lo que se puede considerar que simplificando la carga administrativa.

Por lo que incumbe a la legislación restante autonómica en el ámbito de la materia sectorial urbanística y ordenación del territorio –las leyes 10/1998, 3/2008 y 7/2013–, no contemplan, dadas sus especificidades, ningún tipo de simplificación normativa para los municipios pequeños.

Por último, cabe señalar que, en materia de simplificación administrativa, en esta comunidad autónoma está vigente:

- Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos y la posterior Orden ADM/941/2009, de 2 de mayo, por la que desarrolla el Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos.
- Decreto-ley 4/2020, de 18 de junio, de impulso y simplificación de la actividad administrativa para el fomento de la reactivación productiva en Castilla y León.

El primer decreto, va enfocado a la adopción de medidas de simplificación documental en los procedimientos administrativos mediante la supresión de la obligación de aportar determinada documentación o mediante la sustitución de ésta, en su caso, por declaraciones responsables, lo que repercute de forma indirecta en una agilización de los procedimientos administrativos. Sin embargo, esta ley, es de aplicación a todos los municipios por igual independientemente de los umbrales poblacionales de estos y no contempla ninguna peculiaridad especial para los municipios pequeños.

El segundo, va enfocado a la simplificación administrativa como mecanismo de reactivación económica, con la voluntad de agilizar y simplificar los trámites a las empresas interesadas. De la misma forma que la ley catalana, está enfocada a la facilitación de trámites de las empresas más que a la búsqueda de una simplificación administrativa interna global.

5.1.3. ÀNALISI LEGISLATIU COMPARADO POR ÀMBITOS DE ESTUDIO.

Visto el análisis legislativo tanto por parte del estado como de las comunidades autónomas analizadas, a modo comparativo se puede extraer la siguiente información comparada relativa a los diversos ámbitos analizados. Empezando por el régimen local, se puede extraer las siguientes conclusiones:

Tabla 4. Comparativa de la legislación en materia de régimen local.

	RÉGIMEN LOCAL			
	Ley reguladora	¿Se prevé régimen especial?	¿Prevé simplificación administrativa?	Umbral establecido para la simplificación
Estado	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local	Previsto en art.30 para municipios pequeños	Solo prevé simplificación en régimen de funcionamiento	Umbral poblacional de 5.000 habitantes
Región de Murcia	Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia	No	Si, prevé una simplificación administrativa principalmente económica y contable (art. 51)	Umbral poblacional de 5.000 habitantes
Cataluña	Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.	No	Solo prevé simplificación en régimen de funcionamiento (art. 48 y 60)	Umbral poblacional de 5.000 habitantes
Aragón	Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón	Si (art. 58)	Solo prevé simplificación régimen funcionamiento (art. 58 + 28 y 38)	Umbral poblacional de 1.000 habitantes
Castilla y León	Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León	Si (art. 77)	Si y también de régimen de funcionamiento (art. 77)	Umbral poblacional de 5.000 habitantes

Fuente: elaboración propia.

En relación al régimen local, se ha podido apreciar que todas las comunidades autónomas analizadas han desarrollado su propia legislación autonómica, sin embargo, solo dos de las cuatro comunidades, las cuales justamente son las que tienen más porcentaje de municipios pequeños, Aragón y Castilla y León han previsto dentro de la ley de régimen local, un artículo de régimen especial para los municipios pequeños. No obstante, cabe señalar, que para la legislación aragonesa el umbral diferenciador del municipio pequeño es de 1.000 habitantes, a diferencia de las otras comunidades donde se establece en 5.000 habitantes.

La tendencia general en materia de régimen local es que algunas comunidades prevén simplificación régimen funcionamiento, pero no desarrollan de forma extensa la potestad reconocida en el artículo 30 LBRL, para el establecimiento de un régimen especial para los municipios pequeños.

Cabe señalar finalmente, el hecho de que la Región de Murcia, prevé una simplificación administrativa principalmente económica y contable, en el artículo 51 de su ley de régimen local. Este hecho en sí es curioso, dado que este tipo de simplificaciones administrativas suelen regularse en la legislación sectorial específica y no en la de régimen local.

Siguiendo con el ámbito de la contratación pública, podemos encontrar lo siguiente:

Tabla 5. Comparativa de la legislación en materia de contratación pública.

	CONTRATACIÓN PÚBLICA	
	Ley reguladora	¿Prevé simplificación administrativa?
Estado	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014	No, solo prevé regulación específica en DA2 y DA3
Región de Murcia	No tiene legislación autonómica, pero si contempla algunas generalizaciones en la Ley 2/2004, de 28 de diciembre, de organización y Régimen Jurídico de la administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.	No
Cataluña	No, pero memoria preliminar del Anteproyecto de Ley de Contratación Pública de Cataluña	-
Aragón	Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón	No
	Decreto-Ley 1/2018, de 20 de marzo, de medidas urgentes para la agilización, racionalización y transparencia de contratos del sector público de pequeña cuantía	
Castilla y León	No tiene legislación autonómica.	-

Fuente: elaboración propia.

En relación a la contratación pública se puede apreciar que la tendencia general de las comunidades autónomas ha sido el no desarrollo ni la implementación legislativa autonómica en esta materia, hasta ahora. La LCSP como ley básica, ha ocupado el lugar legislativo en las comunidades; derivado de este hecho, como hemos visto, no se prevé simplificación administrativa en materia de contratación para los municipios pequeños, homogenizando de esta forma la carga administrativa que supone la tramitación de este tipo de expedientes, a todos los municipios españoles.

Finalmente, en el ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio se puede apreciar:

Tabla 6. Comparativa de la legislación en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO			
	Ley reguladora	¿Prevé simplificación administrativa?	Umbral establecido para la simplificación
Estado	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana	No	-
	Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo	No	
Región De Murcia	Ley 13/2015 de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística	No simplificación expresa, si exime de carga administrativa (Art. 11)	Umbral poblacional de 5.000 habitantes
	Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio	No	-
Cataluña	Decreto 64/2014, 13 mayo, que aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística	No	-
	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo		

	Decreto 305/2006 de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo		
	Ley 8/2005 de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje		
	Ley 1/1995 de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña.		
	Ley 23/1983 de 21 de noviembre, de Política Territorial		
Aragón	Decreto Legislativo 1/2014 8 julio, que aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo	Si, régimen urbanístico simplificado (art. 288-294)	Umbral poblacional de 2.000 habitantes
	Ley 7/1998 de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón	No	-
Castilla y León	Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.	No	-
	Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León.		
	Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.		
	Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León	Si, exención de trámites (art. 429 y 315 bis)	Umbral poblacional de 5.000 habitantes
	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León	Si, exención de trámites (art. 148)	

Fuente: elaboración propia.

En el ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo, la única comunidad que contempla un régimen urbanístico simplificado, para los municipios pequeños con una población inferior a 2.000 habitantes, es Aragón. El resto de comunidades autónomas, a lo

largo de su legislación contemplan algunos casos, de forma particular, donde se exime de trámites a los municipios pequeños, lo que representa una aligeración puntual en la carga administrativa, pero no se puede considerar que ni por parte del legislador estatal ni del legislador autonómico se contemple la simplificación administrativa en este tema.

Habría que analizar, si al ser también una competencia municipal, algunos municipios contemplasen algún tipo de simplificación administrativa a la hora de tramitar los expedientes relativos al urbanismo y la ordenación del territorio municipal.

6. LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO EN EL ÁMBITO NORMATIVO DE LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS.

Si nos centramos en las perspectivas de futuro en el ámbito normativo para el fomento de la simplificación y adaptación normativa para los municipios pequeños, se debe tener en cuenta que, tras la aprobación de las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, el año 2019, donde como se ha mencionado, este punto se estableció como uno de los siete objetivos generales a desarrollar, se empezó a gestar un Estatuto Básico para los Municipios de Menor Población.

El Grupo Parlamentario Socialista, en diciembre de 2020, presentó ante la Mesa del Senado, para su debate en la Comisión de Entidades Locales, una Moción para instar al Gobierno a elaborar un anteproyecto de Ley mediante el que se apruebe un Estatuto Básico para los Municipios de Menor Población, con el fin de culminar los procesos de elaboración de un anteproyecto de Ley que regulase el Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población⁵⁹.

Tras un largo debate y estudio de esta propuesta, se optó por parte del Gobierno anunciar⁶⁰, en enero de 2022, una reforma de las leyes de Bases del Régimen Local y de Régimen

⁵⁹ Véase la moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, ante la Mesa del Senado, con registro de entrada 67.088, de dará 03/12/2020.

⁶⁰ La ministra de Política Territorial, Isabel Rodríguez, compareció ante la Comisión de Entidades Locales del Senado, para para exponer las líneas generales de actuación del Ministerio de Política Territorial para la integración del Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población a la reforma de las normativas existentes de Bases del Régimen Local y Régimen Jurídico del sector público. Véase la nota de prensa emitida por La Moncloa (2022) *Isabel Rodríguez anuncia que el Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población "garantizará la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos vivan donde vivan"*.

Jurídico del Sector Público, donde el Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población se integrará en la reforma de la LBRL, *"para reforzar el funcionamiento democrático y la modernización de los gobiernos locales, con medidas dirigidas a fomentar la digitalización de los servicios públicos locales, mejorar la participación ciudadana y establecer una regulación básica para los municipios de menor población o en riesgo de despoblamiento"*⁶¹.

Esta reforma, se plasma en el Plan Anual Normativo, del año 2022, presentado por el Gobierno de España, donde se preveía la Ley del Régimen de Organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, de medidas de modernización administrativa y de mejora de las relaciones de colaboración de las administraciones públicas. Donde uno de los objetivos, con el fin de modificar la LBRL, es *"Introducir un nuevo Título referido al «Régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación», estableciendo las adaptaciones necesarias en la organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, de acuerdo con el principio de diferenciación, introduciendo medidas específicas de apoyo y colaboración con los mismos por el resto de las Administraciones territoriales, así como las medidas de adaptación del régimen de función pública a adoptar en dichos Ayuntamientos específicamente"*.⁶²

Sin embargo y desafortunadamente, para el presente trabajo, dicha ley y reforma aún no se ha llevado a cabo dadas las circunstancias políticas en las cuales se ha visto inmerso el Estado, con las elecciones municipales y las posteriores a las Cortes Generales.

Algunos autores⁶³, apuntan a una necesidad de introducción de medidas que favorezcan el principio de simplificación y adecuación de la normativa, para favorecer la simplificación

⁶¹ LA MONCLOA (2022) *Isabel Rodríguez anuncia que el Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población "garantizará la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos vivan donde vivan"*. Política Territorial. Prensa.

⁶² MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA (2022) *Plan Anual Normativo 2022* Administración General del Estado.

⁶³ Véase ALMEIDA CERREDA, M (2023) en *Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación*; o CARBONELL PORRAS, E (2021) en *¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia*.

de los distintos procedimientos administrativos de gestión, a la realidad de los pequeños municipios.

Sin embargo, no se puede saber con exactitud si con la introducción de las referencias a un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población, comprenderá algún capítulo o articulado sobre la simplificación normativa, para agilizar los procedimientos administrativos en los municipios más pequeños. Ni si se prevé plasmar en esta reforma el objetivo que establece la Estrategia Nacional frente al Reto demográfico, el cual es *“Avanzar en la simplificación normativa y administrativa para los pequeños municipios, con el fin de facilitar la gestión de los ayuntamientos”*.

Habrá que esperar para poder analizar el futuro articulado legislativo y ver si realmente, esta vez, el legislador plasma de forma real la realidad municipal española, ofreciendo mecanismos de agilización procedimental a los municipios pequeños, para un mejor y más ágil funcionamiento de la administración local municipal.

7. CONCLUSIONES

La realidad municipal española, como hemos podido ver, se caracteriza por tener más del 80% de municipios con una población inferior a 5.000 habitantes, no obstante, estos son heterogéneos entre sí.

Como es previsible, el hecho de categorizar bajo la misma etiqueta estos municipios no es tarea fácil, de esta forma, establecer una definición de municipio pequeño no es sencillo, como se ha visto a lo largo del análisis, la legislación –tanto estatal como autonómica– utiliza el umbral poblacional de los 5.000 habitantes como hecho diferenciador entre las clases de municipios, por ende, se puede extrapolar que los municipios con menos de 5.000 habitantes se consideran municipios pequeños. Es significativo concluir que en los ámbitos que se han analizado, solo es relevante el umbral poblacional y no los recursos económicos del ente local, para dicha categorización.

Sin embargo, algunas comunidades autónomas como es el caso de Aragón, dada su realidad municipal –donde el 97% de los municipios tienen menos de 5.000 habitantes y el 85,78% tienen menos de 1.000 habitantes– extraen su propia definición de municipio pequeño, en

materia de régimen local, optando por un umbral poblacional menor, el de los 1.000 habitantes.

Cabía esperar que esta característica de la plana municipal española se viese reflejada en la legislación vigente, pero no ha sido el caso. La LBRL prevé algunas simplificaciones en el régimen de funcionamiento en los municipios pequeños, y deja la posibilidad a las comunidades autónomas a desarrollar en sus respectivas leyes de régimen local regímenes especiales para los municipios pequeños.

Aunque si bien es cierto que las comunidades autónomas han desarrollado leyes sobre régimen local, no han hecho gran hincapié en la regulación especial para municipios pequeños, ya que, aunque algunas leyes autonómicas prevén regímenes específicos para municipios pequeños, estos no han sido objeto de ulterior desarrollo y, en consecuencia, no se han concretado en qué consisten las especialidades. Además, tampoco se han previsto simplificaciones en el régimen de funcionamiento en los municipios pequeños, más allá de lo que prevé la LBRL. Parece ser pues, que la tendencia general del legislador –tanto autonómico como estatal– ha sido de no plasmar la realidad municipal.

Por lo tanto, podríamos concluir que ni el estado ni las comunidades autónomas analizadas, han hecho esfuerzos para adaptar su legislación en régimen local, a peculiaridad de los municipios pequeños. Aunque, cabe destacar, que las dos únicas comunidades que han previsto, de forma escasa y poco desarrollada, de un régimen especial para los municipios pequeños, son las dos que más porcentaje de estos tienen, Aragón y Castilla y León.

Esta ausencia de regulación específica, ha incidido en la falta de simplificación administrativa, para la agilización administrativa de estos municipios. La regulación específica, cabría esperar que estuviese enfocada a la agilización de los procedimientos administrativos para lograr una descarga de trabajo y una mayor eficiencia y eficacia en el desarrollo de las funciones administrativas en los municipios pequeños, dado que estos ayuntamientos constan de escasos recursos tanto económicos como de personal para desarrollar sus funciones y la simplificación administrativa propiciaría una mayor igualdad de oportunidades administrativas a la hora de tramitar los procedimientos.

Como no se ha podido observar estas peculiaridades, se ha realizado un análisis general y una breve comparativa entre diversos ámbitos específicos de la legislación y la aplicación de esta en las comunidades autónomas. De esta forma, se ha podido analizar y extraer las siguientes conclusiones en cuanto a la simplificación administrativa en la legislación sectorial:

En el ámbito de la contratación pública, no existe la simplificación administrativa en la legislación estatal, y las comunidades autónomas parece ser que no están por la labor de adaptar la legislación para la creación de un sistema de simplificación administrativa a los municipios pequeños, para liberarles de la carga administrativa que supone la tramitación de estos expedientes.

La legislación en materia de urbanismo y ordenación del territorio tampoco aporta esperanzas en este tema, dado que tampoco existe la simplificación administrativa en la legislación estatal ni en la legislación de las comunidades autónomas analizadas, excepto en Aragón, donde se prevé un régimen simplificado para municipios pequeños, con un umbral poblacional inferior a 2.000 habitantes.

Con el caso de Aragón, otra vez más, se pone de manifiesto que la definición de municipio pequeño no es heterogénea, dado que para esta temática la comunidad autónoma prevé la simplificación en los municipios que considera pequeños, los cuales constan de umbrales de 2.000 habitantes.

Finalmente, cabe apuntar que las comunidades autónomas analizadas, han implementado legislación específica en materia de simplificación administrativa, excepto Murcia, que está trabajando en la elaboración de un anteproyecto de ley.

En este ámbito, se debe tener en cuenta dos vertientes: de un lado, la legislación implementada, en el caso de Cataluña y Castilla y León, viene propiciada por un intento de facilitar los tramites a las empresas con el fin de la reactivación económica. Estas, han implementado mecanismos de simplificación administrativa para mejorar las relaciones entre administración y empresas, lo que ha propiciado de forma beneficiosa a los entes locales, hacia una simplificación y alivio de los procedimientos y los trámites administrativos internos. Y aunque estas, han conllevado beneficios a la hora de atenuar las

cargas administrativas a los municipios pequeños, una vez más no se han redactado con el fin del principio de diferenciación y no se han tenido en cuenta estas peculiaridades. De otro lado, como es el ejemplo de la comunidad de Aragón, la ley prevé pocos trámites concretos de simplificación administrativa, sino que la simplificación en términos generales, la cual cosa desemboca en que si la administración sectorial, no aplica e implementa estos términos generales, se hace difícil a la práctica que los ayuntamientos puedan tramitar sus expedientes de forma simplificada con la finalidad de aligerar la carga administrativa.

Debemos tener en cuenta, como bien establece la ley de simplificación administrativa aragonesa en su preámbulo, que *las políticas de simplificación administrativa solo serán eficaces, en todo caso, si se conciben y ejecutan simultáneamente en los tres ámbitos señalados: normativo, procedimental y organizativo. Se trata con ello de impulsar un proceso integral de transformación, única forma real de lograr los objetivos propuestos y de implantar, de forma efectiva, una Administración más ágil y proactiva.*

Si bien es cierto que las diputaciones provinciales juegan un papel muy importante en la asistencia administrativa a los municipios, los cuales han derivado cargas administrativas para que las gestionen por falta de recursos, tanto económicos como humanos, hay que tener presente que para que los municipios tengan una autonomía es necesario eximirles de una serie de exigencias que han sido pensadas para grandes instituciones con una mayor capacidad de gestión, a través de la simplificación normativa que conlleve una simplificación administrativa.

Y es que es necesaria una revisión de la legislación vigente y una regulación especial adaptada a las realidades municipales, que favorezcan su existencia y no propicie lentamente la desaparición de estos gobiernos locales por la incapacidad de estos a atender a sus obligaciones.

Habrà que esperar para poder ver que definición o umbral poblacional utiliza el legislador estatal, creando doctrina, para categorizar los municipios pequeños en la reforma de la LBRL. Así como para poder ver si el legislador plasma de forma real la realidad municipal española, ofreciendo mecanismos de agilización procedimental a los municipios pequeños, para un mejor y más ágil funcionamiento de la administración local municipal.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ALGUACIL SANZ, M; CERRILLO I MARTINEZ, A; GONZALEZ AGUILERA, S; MORO CORDERO, M.A (2016) *La simplificación administrativa. Declaración responsable y comunicación previa*. En CERRILLO I MARTINEZ, A (2016) *A las puertas de la administración digital*. Pp. 184-197, Instituto Nacional de Administración Pública. [artículo en línea] [Recuperado el 15 de abril de 2023] Disponible en: <https://vlex.es/vid/simplificacion-administrativa-declaracion-responsable-670784997>
- ALMEIDA CERREDA, M. (2013). *La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la administración local*. en Juan José Díez Sánchez (coord.), *La planta del Gobierno Local*. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, pp. 61-122. [artículo en línea] [Recuperado el 15 de abril de 2023] Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/metricas/documentos/ARTLIB/4821669>
- 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*. 2013 (19), pp. 59-81. [artículo en línea] [Recuperado el 15 de abril de 2023] Disponible en DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11203>
- BARNES, J. (2007) *El reparto de competencias en materia de urbanismo. El vicio de incompetencia*. Serie Claves del Gobierno Local, 5. Fundación Democracia y Gobierno Local ISBN: 978-84-612-1516-4 [artículo en línea] [Recuperado el 5 de junio de 2023] Disponible en: https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/838/claves05_05_barnes.pdf?sequence=1
- BAÑON LEÓN, J. M. (2019) *Autonomía y competencias locales*. Documentación Administrativa, número 6, enero-diciembre de 2019. Pp.8-15. [artículo en línea] [Fecha de consulta: 15 de abril de 2023] DOI: 10.24965/da.i6.10761 Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/10761/11673?inline=1>

- CACHARRO GOSENDE, F. (2018) *Ponencia presentada en el curso monográfico “La nueva Ley de Contratos del Sector Público en la Administración Local”*. Santiago de Compostela, 20 de junio de 2018. Escuela Gallega de Administración Pública. [Artículo en línea] [Recuperado el 28 de mayo de 2023] Disponible en: [https://egap.xunta.gal/recursos/pdf/\[1_1531990026\]09.pdf](https://egap.xunta.gal/recursos/pdf/[1_1531990026]09.pdf)
- CARBONELL PORRAS, E. (2021) *¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Número 15, abril de 2021. Pp.58-70 [artículo en línea] [Recuperado el 16 de abril de 2023] Disponible en DOI: <http://doi.org/10.24965/reala.i15.10922>
- CARBONELL PORRAS, E. (2021b) *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, número 59, 2021 (Ejemplar dedicado a: Los Gobiernos locales ante el reto demográfico), pp. 84-117 [artículo en línea] [Recuperado el 16 de junio de 2023] Disponible en https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2021/QDL56/QDL56_03_Carbonell.pdf
- CONSEJO DE MINISTROS (2019) *Estrategia Nacional frente al Reto demográfico*. La Moncloa. [artículo en línea] [Recuperado el 10 de julio de 2023] Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/290319-enlace-reto.aspx>
- ENCABO VALENCIANO, M.P. (2017) *Los límites del territorio y los territorios sin límites. Historia y actualidad de los faceros navarros limítrofes con Álava*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). ISBN: 978-84-7351-596-2. NIPO: 174-17-035-0 174-17-036-6 [libro en línea] [Recuperado el 3 de julio de 2023] Disponible en: <https://app-vlex-com.sabidi.urv.cat/#/search/jurisdiction:ES/division+territorial/sources/21335>
- DIRECCIÓN GENERAL DE GOBERNANZA PÚBLICA (2023) *Simplificación administrativa y Reducción de cargas en Administración Pública y Estado*. [recurso en

- línea] [Fecha de consulta: 6 de julio de 2023] Disponible en https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/simplificacion-cargas.html
- EL SECTOR PUBLICO (2023) *Guía de la Política Pública Local. IX. Urbanismo: Planificación y gestión urbanística*. [artículo en línea] [Recuperado el 6 de junio de 2023] Disponible en: <https://www.elsectorpublico.es/elsp/capítulo/1687922/1662143/ix-urbanismo-planificacion-y-gestion-urbanistica.html>
 - EL SECTOR PUBLICO (2023) *La Contratación en las Entidades Locales*. En el Capítulo VI. Guía de la Política Pública Local. [Artículo en línea] [Recuperado el 1 de junio de 2023] Disponible en: <https://www.elsectorpublico.es/elsp/capítulo/1687868/1662143/vi-la-contratacion-en-las-entidades-locales.html>
 - FEDERACION DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2017) *Documento de acción. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*. Elaborado por la Comisión de despoblación. Abril de 2017. [Artículo en línea] [Recuperado el 7 de julio de 2023] Disponible en: https://www.femp.es/sites/default/files/doc_despob_definitivo_0_0.pdf
 - FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F. (2018) *Especialidades de la contratación administrativa en el ámbito local tras la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*. Cuadernos de Derecho Local. Número 48. Fundación Democracia y Gobierno Local. ISSN: 1696-0955, octubre de 2018, págs. 291-309. [Artículo en línea] [Recuperado el 29 de mayo de 2023] Disponible en: https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1892/12_FERNANDEZ_P292_P311_QDL_48.pdf?sequence=1&isAllowed=y
 - GIMENO FELIU, J.M. (2018) «La nueva regulación de la contratación pública en España desde la óptica de la incorporación de las exigencias europeas: hacia un modelo estratégico, eficiente y transparente», en Gimeno Feliú, J.M. (Dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, pp. 47-132. [artículo en línea] [Recuperado el 2 de junio de 2023] Disponible en <https://t.ly/oJjZ>

- GIMENO FELIU, J.M. (2021) *El derecho de los contratos públicos en España: novedades y propuestas de futuro*. Revista IUS ET VERITAS N° 62, junio 2021 / ISSN 1995-2929 (impreso) / ISSN 2411-8834 (en línea) [artículo en línea] [Recuperado el 2 de junio de 2023] Disponible en <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202101.006>
- GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA (2020) *Moción para instar al Gobierno a elaborar un anteproyecto de Ley mediante el que se apruebe un Estatuto Básico para los Municipios de Menor Población*. Registro de Entrada número 67.088, de data 03/12/2020. [artículo en línea] [Recuperado el 2 de julio de 2023] Disponible en <https://www.senado.es/web/expedientdocbobservlet?legis=14&id=68278>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2023) *Número de municipios por comunidad autónoma y provincia y tamaño de municipio*. Estadística del Padrón Continuo. Datos provisionales a 1 de enero de 2022. Comunidades autónomas y provincias. Datos de municipios por tramos. [Recurso en línea] [Recuperado el 3 de mayo de 2023] Disponible en: <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p04/provi/10/&file=0tamu001.px#!tabs-tabla>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2023) *Estadística del Padrón Continuo. Datos provisionales a 1 de enero de 2022. Número de municipios por comunidad autónoma y provincia y tamaño de municipio*. [Recurso en línea] [Recuperado el 3 de mayo de 2023] Disponible en: <https://www.ine.es/up/ZC8UngeMi6>
- LAGO NUÑEZ, G. (2015) *La tercera reforma del Régimen Local en España*. La Ley 24/2014. El Consultor de los Ayuntamientos, LA LEY. [artículo en línea] [Recuperado el 10 de julio de 2023] Disponible en: <https://elconsultor.laley.es/content/DocumentoDos.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAQ29B2AcSZYlJi9tynt/SvVK1+B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgcpI VmVdZhZAzO2dvPfee++999577733ujudTif33/8/XGZkAWz2zkrayZ4hgKrIHZ9+fB8/IorZ7LOnb3bo2ds52Hlw8Asv87opquVnezu7+zu7O/fwQXF+/bSavrle5Z+dZ2WT/8J8UIVvg/d+f9P+/wF5q0y+UQAAAA==WKE>

- LA MONCLOA (2022) *Isabel Rodríguez anuncia que el Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población "garantizará la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos vivan donde vivan"*. Política Territorial. Prensa. [artículo en línea] [Recuperado el 10 de julio de 2023] Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/territorial/Paginas/2022/200122-estatuto-municipios-menor-poblacion.aspx>
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA (2022) *Plan Anual Normativo 2022*. Administración General del Estado. [Recurso en línea] [Recuperado el 10 de agosto de 2023] Disponible en: https://www.mpr.gob.es/prencom/notas/Documents/2022/110122-PAN_22.pdf
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL (2019) *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*. El reto demográfico. [Recurso en línea] [Recuperado el 10 de julio de 2023] Disponible en: https://mpt.gob.es/gl/portal/reto_demografico/Estrategia_Nacional.html
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECONÓMICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (2023) *¿Qué es el Reto Demográfico?* [artículo en línea] [Recuperado el 16 de abril de 2023] Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/que-es/>
- MOROTE SARRIÓN, J.V. (2013) *Doctrina-comentario sobre el Artículo 30*. En Alonso Mas, Domingo Zaballos, M. J., & Domingo Zaballos, M. J. (2013) *Comentarios a la Ley Basica de Régimen Local : Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las Bases del Régimen Local* (Tercera edición). Aranzadi. [artículo en línea] [Recuperado el 16 de abril de 2023] Disponible en: https://cercador.urv.cat/permalink/34CSUC_URV/sasjus/alma991005259946306715
- PALOMAR, A; FUERTES, F.J. (2023) *Práctico Entidades Locales*. Enero 2023. VLex. [artículo en línea] [Recuperado el 16 de abril de 2023] Disponible en: <https://app-vlex-com.sabidi.urv.cat/#search/jurisdiction:ES/entidades+locales/#vid/entidades-locales-769052585>

- PALOMAR, A; FUERTES, F.J (2023) *Practico Contencioso-Administrativo*. Marzo 2023. VLex. [artículo en línea] [Recuperado el 16 de abril de 2023] Disponible en: <https://app-vlex-com.sabidi.urv.cat/#vid/personalidad-juridica-unica-administracion-427626278>
- PALOMAR, A; FUERTES, F.J (2023) *Practico Entidades Locales*. Enero 2023 VLex. [artículo en línea] [Recuperado el 3 de julio de 2023] Disponible en: <https://app-vlex-com.sabidi.urv.cat/#search/jurisdiction:ES/organizacion+municipal/vid/organizacion-municipal-769052757>
- PALOMAR, A; FUERTES, F.J. (2023) *Competencias de los municipios*. Municipio. Enero 2023. VLex. [artículo en línea] [Recuperado el 1 de agosto de 2023] Disponible en: <https://vlex.es/vid/competencias-municipios-769052485>
- PALOMAR, A; FUERTES, J (2023) *Organización municipal*. Municipio. Enero 2023. VLex [artículo en línea] [Recuperado el 1 de agosto de 2023] Disponible en: <https://vlex.es/vid/organizacion-municipal-769052757>
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ARAGÓN (2021) *Ley de Simplificación Administrativa en Aragón*. Derechos y servicios a la ciudadanía. Gobierno de Aragón. [artículo en línea] [Recuperado el 8 de julio de 2023] Disponible en: <https://www.aragon.es/-/ley-de-simplificacion-administrativa-en-aragon>
- SECRETARIA DE ESTADO DE LA FUNCION PÚBLICA (2023) *Simplificación administrativa y reducción de cargas*. Gobernanza Pública. Ministerio de Hacienda y Función Pública. [artículo en línea] [Recuperado el 5 de julio de 2023] Disponible en: <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/gobernanza-publica/simplificacion.html>
- SECRETARIA GENERAL PARA EL RETO DEMOGRÁFICO (2021) *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras*. Vicepresidencia cuarta y Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico [artículo en línea] [Recuperado el 5 de julio de 2023] Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf>

- SERRANO PASCUAL, A (2003) *El sistema de fuentes de las entidades locales (I)* Cuadernos de Derecho Local. Número 2. junio de 2003. Fundación Democracia y Gobierno Local [artículo en línea] [Recuperado el 5 de julio de 2023] Disponible en: https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/38/qdl02_05_est01_serrano.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- VELASCO CABALLERO, F. (2020). *Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local*. Anuario de Derecho Municipal, (13), pp.21-53. [artículo en línea] [Recuperado el 15 de abril de 2023] Disponible en: <http://www.revistasmarcialpons.es/anuarioderechomunicipal/article/view/municipios-urbanos-versus-municipios-rurales>