

ESTUDIOS

E SOSTENIBILIDAD DEMOGRÁFICA Y TERRITORIAL

ACTUALIDAD Y RETOS DE FUTURO

ALBERTO PICÓN ARRANZ
DIRECTOR

PRÓLOGO DE MARC BOURNISSEN DE VALMONT

III ARRANZADI

© Alberto Picón Arranz (Dir.) y autores, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: Junio 2025

Depósito Legal: M-14165-2025

ISBN versión impresa con complemento electrónico: 978-84-1085-175-7

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-176-4

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

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

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

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

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

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice general

	<u>Página</u>
PRÓLOGO	15
 GOBERNANZA, SOSTENIBILIDAD Y CAPITAL TERRITORIAL EN ESPAÑA: UN ANÁLISIS COMPARADO DE LAS ESTRATE- GIAS AUTONÓMICAS	
DRA. MARTA MÉNDEZ JUEZ	19
1. Introducción	20
2. Objetivo, metodología e hipótesis de investigación	22
3. Marco teórico	25
3.1. <i>Un nuevo modelo de gobernar para una nueva era: la gober- nanza</i>	25
3.2. <i>El desarrollo sostenible como punto de partida</i>	27
3.3. <i>Entre la sostenibilidad y sustentabilidad</i>	29
3.4. <i>Una fórmula integradora: el índice de capital territorial y su me- dicación</i>	30
4. Análisis de casos	35
4.1. <i>Propósito general de las estrategias</i>	36
4.2. <i>Líneas de actuación</i>	37
4.3. <i>El modelo de gobernanza en las estrategias</i>	38
4.4. <i>Recapitulación</i>	39
5. Conclusiones	40
6. Referencias bibliográficas	41

LA CONTRIBUCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SOSTENIBILIDAD DEMOGRÁFICA Y TERRITORIAL DE CASTILLA Y LEÓN A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CALIDAD EN EL MEDIO RURAL

PAULA M. ^a TOMÉ DOMÍNGUEZ	45
1. Introducción	45
2. Estrategias nacionales para afrontar el reto demográfico y conseguir la sostenibilidad demográfica y territorial	50
3. Los servicios públicos de ámbito municipal y el papel de las comunidades autónomas	53
3.1. <i>La configuración del servicio público local en los pequeños municipios</i>	55
4. Estrategia de sostenibilidad demográfica y territorial de Castilla y León: medidas para el acceso a servicios de calidad en el medio rural	57
5. Conclusiones	64
6. Bibliografía	66

EL INFRAMUNICIPALISMO ESPAÑOL: UNA REALIDAD INSOSTENIBLE

ALBERTO PICÓN ARRANZ	69
1. La crudeza de la estadística municipal española	69
2. Despoblación y Derecho Administrativo: cuestiones previas ..	70
3. Experiencias comparadas de reformas del mapa municipal en países de nuestro entorno	73
3.1. <i>Grecia</i>	74
3.2. <i>Suecia</i>	74
3.3. <i>Alemania</i>	75
3.4. <i>Portugal</i>	76
4. El régimen jurídico aplicable a los pequeños municipios en España	78
5. La última reforma e intentos de reforma del régimen jurídico de los pequeños municipios	81

	<u>Página</u>
6. Posibilidades de replanteamiento jurídico del mapa inframunicipal español con la legislación vigente	85
6.1. <i>El alcance de la autonomía local como punto de partida</i>	87
6.2. <i>Las posibilidades legales para la supresión de municipios</i>	88
6.3. <i>Alternativas legales a la supresión de municipios: el asociacionismo municipal</i>	92
7. Reforzar el papel de las Diputaciones como solución al inframunicipalismo	95
8. Conclusiones	97
9. Bibliografía	99

ESPAÑA VACIADA VS. ESPAÑA ABARROTADA: EL IMPORTANTE PAPEL DE LAS DIPUTACIONES O DE LA COOPERACIÓN HORIZONTAL ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA BÚSQUEDA DEL REEQUILIBRIO TERRITORIAL

SARA GARCÍA GARCÍA	101
1. Introducción: récord de población en España en 2025	101
2. La España vaciada versus la España abarrotada	102
2.1. <i>La España vaciada: lo más urgente está en el medio rural, pero sin olvidar a las ciudades</i>	102
2.2. <i>¿Dónde va esa población?: la España abarrotada</i>	106
2.3. <i>Las administraciones competentes</i>	107
3. Algunos refuerzos necesarios para procurar el reequilibrio entre territorios	109
3.1. <i>El necesario refuerzo de la administración local: otra vez en defensa de la diputación provincial</i>	109
3.2. <i>El refuerzo de la cooperación horizontal entre comunidades autónomas ex art. 145 CE</i>	114
4. Conclusiones	117
5. Bibliografía	118

LA INCIDENCIA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, DEL URBANISMO Y DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN DEL MUNDO RURAL: ALGUNAS REFLEXIONES CRÍTICAS

JOSÉ MANUEL CANTERA CUARTANGO	123
1. A modo de introducción: la organización administrativa, el urbanismo y la contratación pública al servicio de la lucha contra la despoblación	124
2. La organización administrativa: factor clave para el acierto o fracaso de las Políticas de Estado sobre la despoblación. Especial mención a las Mancomunidades de Municipios, a los Consorcios y a las Sociedades Públicas	130
2.1. <i>Consideraciones generales: la elección de una estructura administrativa es fundamental para un eficiente desenvolvimiento de las políticas públicas de lucha contra la despoblación en los municipios rurales</i>	<i>131</i>
2.2. <i>Las Mancomunidades de Municipios: instituciones flexibles para aunar voluntades y políticas públicas municipales de lucha contra la despoblación</i>	<i>133</i>
2.3. <i>Los Consorcios: mecanismos abiertos a la cooperación y colaboración territorial e institucional en determinados lugares con potencialidad económica, social y cultural</i>	<i>141</i>
2.4. <i>Las Sociedades Públicas estatales, autonómicas, provinciales y municipales: otras opciones organizativas para paliar la caída de población en las áreas rurales</i>	<i>146</i>
3. La necesidad de un urbanismo adecuado a las circunstancias particulares de los pequeños municipios para una correcta ejecución de las políticas públicas sobre despoblación	149
3.1. <i>Presupuesto fáctico sobre el que se apoya la necesidad de adaptar todo el urbanismo en los pequeños municipios inmersos en procesos de despoblación: el incumplimiento sistemático de la legalidad urbanística</i>	<i>150</i>
3.2. <i>La flexibilización del planeamiento urbanístico: una oportunidad para la atracción de población activa</i>	<i>153</i>
3.3. <i>Nuevo enfoque de la gestión urbanística: acomodación de los sistemas de actuación a la realidad de las poblaciones en retroceso poblacional o en vías de extinción</i>	<i>155</i>

	<u>Página</u>
3.4. <i>Reconsideración de los mecanismos de disciplina urbanística en las poblaciones rurales: asunción de esta competencia por Administraciones alejadas de los pequeños municipios en los que se producen las irregularidades urbanísticas</i>	158
4. La contratación pública como instrumento medial en la lucha contra la despoblación de los municipios rurales	161
4.1. <i>Desconexión de la contratación pública con el problema de la despoblación del mundo rural: una realidad normativa innegable</i> ..	162
4.2. <i>Integración de la lucha contra la despoblación en la contratación pública: del mero cumplimiento a la planificación estratégica</i> ...	168
4.3. <i>Revisión del arraigo territorial como criterio de selección para la contratación pública de las Entidades Locales con problemas de despoblación</i>	171
4.4. <i>Incorporación expresa en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, de principios y cláusulas que coadyuven a fijar y atraer población en los pequeños municipios: su articulación legal mediante la Disposición Adicional tercera</i> ...	175
5. Conclusiones	182
6. Bibliografía	185

UTILIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA PROMOVER EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN ÁREAS DESPOBLADAS

JOSÉ MARÍA VALDERRAMA RUBIO	195
1. La utilización estratégica de la contratación pública como instrumento para lograr un desarrollo territorial equilibrado	196
2. El acceso de las PYMES a las licitaciones públicas: un objetivo estratégico de las Directivas europeas de 2014 y una obligación legal impuesta por la LCSP de 2017	198
3. Medidas de la LCSP para el fomento de participación de las PYMES en la contratación pública	202
4. En especial, la planificación de las compras públicas como herramienta que puede coadyuvar a la participación de la PYMES en las licitaciones públicas	204
4.1. <i>Concepto y valor de la gran olvidada en la contratación pública</i> .	204

4.2. <i>La actual regulación de la planificación en la LCSP de 2017: un avance positivo pero insuficiente</i>	206
5. Reflexión final	211
6. Bibliografía y documentación empleada	212

LA SOSTENIBILIDAD Y LA DIGITALIZACIÓN EN EL TURISMO COMO INSTRUMENTO DE LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN: UNA COMPARATIVA ENTRE CASTILLA Y LEÓN Y ANDALUCÍA

INMACULADA RUIZ MAGAÑA	215
1. Introducción	215
2. La apuesta por el turismo como instrumento de lucha contra la despoblación	218
2.1. <i>La alineación entre recientes iniciativas estatales y autonómicas</i>	218
2.2. <i>El Programa de Planes de sostenibilidad turística en destino</i> ...	220
2.2.1. <i>Aclaraciones previas</i>	220
2.2.2. <i>El Programa de sostenibilidad turística en destinos extraordinario en Castilla y León y Andalucía</i>	223
3. Conclusiones	232
4. Referencias bibliográficas y otros documentos	233

EMIGRACIÓN SOSTENIBLE Y REPOBLACIÓN EN ESPAÑA, EL RETO DE ESTE SIGLO XXI

SANTIAGO A. BELLO PAREDES	235
1. Migraciones, desarrollo sostenible y repoblación	235
2. Migraciones y ODS	241
3. Migraciones, agenda 2030 y derechos humanos en el entorno de la repoblación en España	245
4. Bibliografía	253

LOS DERECHOS HUMANOS Y SU IMPACTO EN LA DISMINUCIÓN DE LA POBLACIÓN

MAJEDEH BOZORGI	257
1. Introducción	258
2. El concepto de derechos humanos	262
3. Justicia social y desarrollo sustentable	263
4. Derechos humanos y la disminución de la población	264
5. Conclusión	267
6. Bibliografía	268

LA FINANCIACIÓN DEL RETO DEMOGRÁFICO Y DE LAS ZONAS RURALES EN LA UNIÓN EUROPEA

CARLOS BILBAO CONTRERAS	269
1. Introducción	269
2. Los Fondos Estructurales y de Inversión de la Unión Europea .	274
2.1. <i>La programación para el período 2014-2020</i>	276
2.1.1. El Acuerdo de Asociación	279
2.1.2. Los programas operativos regionales y plurirregionales	280
2.2. <i>La programación para el período 2021-2027</i>	281
2.2.1. Los objetivos prioritarios de la política de cohesión	282
2.2.2. Los nuevos instrumentos del Marco Financiero Plurianual	284
2.2.3. La programación regional y plurirregional	287
3. La Inversión Territorial Integrada	287
4. La visión a largo plazo para las zonas rurales de la Unión Europea	289
4.1. <i>El plan de Acción Rural y el Pacto Rural Europeo</i>	290
4.2. <i>Los programas de desarrollo rural</i>	293
5. Conclusiones	294
6. Bibliografía	295

LA FISCALIDAD FRENTE A LA DESPOBLACIÓN: ANÁLISIS DE LA DEFINICIÓN AUTONÓMICA DE LOS MUNICIPIOS CON PROBLEMAS DEMOGRÁFICOS

DIEGO BECERRA FERNÁNDEZ	299
1. Introducción	299
2. El sistema de financiación autonómica: el uso de las facultades normativas por parte de los Entes Regionales	300
3. La definición autonómica de los municipios con problemas demográficos	304
3.1. <i>Comunidad Autónoma de Andalucía</i>	304
3.2. <i>Comunidad Autónoma de Aragón</i>	305
3.3. <i>Comunidad Autónoma del Principado de Asturias</i>	307
3.4. <i>Comunidad Autónoma de Cantabria</i>	307
3.5. <i>Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha</i>	309
3.6. <i>Comunidad Autónoma de Castilla y León</i>	311
3.7. <i>Comunidad Autónoma de Extremadura</i>	312
3.8. <i>Comunidad Autónoma de Galicia</i>	313
3.9. <i>Comunidad Autónoma de La Rioja</i>	314
3.10. <i>Comunidad Valenciana</i>	316
4. Reflexiones finales	317
5. Bibliografía	318

RURAL STAR: PROYECTO PILOTO DE INNOVACIÓN CIENTÍFICA CONTRA LA DESPOBLACIÓN RURAL

SARA AZCONA ALONSO	321
1. Antecedentes	322
2. Importancia de las áreas rurales	323
3. Caracterización sociodemográfica del territorio objeto de actuación	324
4. Estrategias de lucha contra la despoblación	326
5. Propuesta de actuación con el Proyecto Rural Star	328
6. Situación actual del Proyecto Rural Star	331
7. Conclusiones	332
8. Bibliografía	333

El inframunicipalismo español: una realidad insostenible

ALBERTO PICÓN ARRANZ

Universidad de Valladolid

SUMARIO: 1. LA CRUDEZA DE LA ESTADÍSTICA MUNICIPAL ESPAÑOLA. 2. DESPOBLACIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO: CUESTIONES PREVIAS. 3. EXPERIENCIAS COMPARADAS DE REFORMAS DEL MAPA MUNICIPAL EN PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO. 3.1. *Grecia*. 3.2. *Suecia*. 3.3. *Alemania*. 3.4. *Portugal*. 4. EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS EN ESPAÑA. 5. LA ÚLTIMA REFORMA E INTENTOS DE REFORMA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS. 6. POSIBILIDADES DE REPLANTEAMIENTO JURÍDICO DEL MAPA INFRAMUNICIPAL ESPAÑOL CON LA LEGISLACIÓN VIGENTE. 6.1. *El alcance de la autonomía local como punto de partida*. 6.2. *Las posibilidades legales para la supresión de municipios*. 6.3. *Alternativas legales a la supresión de municipios: el asociacionismo municipal*. 7. REFORZAR EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES COMO SOLUCIÓN AL INFRAMUNICIPALISMO. 8. CONCLUSIONES. 9. BIBLIOGRAFÍA.

1. LA CRUDEZA DE LA ESTADÍSTICA MUNICIPAL ESPAÑOLA

Los datos estadísticos que ofrece el mapa municipal español son de sobra conocidos por el lector de este trabajo. No obstante, sí me gustaría traer a colación los que, a mi entender, son más dramáticos y ponen de manifiesto la necesidad de, al menos, replantearse seriamente la viabilidad de los municipios más pequeños, al menos tal y como están regulados en la actualidad.

Según el Instituto Nacional de Estadística, de los más de 8.000 municipios que hay en España, el 16,7% por ciento tiene menos de 100 habitantes. Este porcentaje se dispara en algunas Comunidades Autónomas. Por ejemplo, en La Rioja asciende al 37%, en Castilla y León al 32% (721 municipios) y en Aragón al 28,45%.

A nivel provincial, Soria y Guadalajara encabezan el porcentaje de municipios con menos de 100 habitantes, con un 65% y un 60%, respectivamente. Con un 45% les sigue Burgos, y con un 40% Ávila y Teruel.

Las provincias de Palencia (38,7%), Segovia (36,8%), Cuenca (33%), Zaragoza (29%), Valladolid (28,4%) y Salamanca (23,4%) se colocan todas por encima de la media nacional.

Por el contrario, hay veinte provincias que en el año 2022 no tenían ningún municipio con 100 habitantes o menos. Estas son Asturias, Álava, Baleares, Vizcaya, Cádiz, Córdoba, La Coruña, Guipúzcoa, Granada, Jaén, Lugo, Málaga, Murcia, Ourense, Las Palmas, Pontevedra, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Ceuta y Melilla.

Estos datos demuestran, entre otras cosas, que la sangría demográfica española no afecta igual a unas zonas que a otras y, en consecuencia, hace muy complicado plantear soluciones o reformas globales sin posibilidades de adaptación a las realidades económicas y sociales de cada, al menos, Comunidad Autónoma. Sin embargo, he centrado la estadística en las poblaciones inferiores a 100 habitantes pues considero que son las que se encuentran en una situación más delicada y, quizás, más necesitada de una reforma de su régimen jurídico. En esta realidad del inframunicipalismo centraré mi objeto de estudio en el presente trabajo.

2. DESPOBLACIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO: CUESTIONES PREVIAS

Durante los últimos años existe una preocupación importante —y justificada— sobre el fenómeno de la «despoblación». Esta expresión, incierta por otra parte pues la población en España y en la Unión Europea sigue aumentando, se ha dulcificado o sustituido por otras como «sostenibilidad demográfica»¹ o «equilibrio territorial». En cualquier caso, y se denomi-

1. Sobre el contenido e implicaciones jurídicas de este concepto, más completo y complejo que el de la mera «despoblación», *vid.* BELLO PAREDES, S., «La necesaria incorpo-

ne como se denomine, se refiere al imparable éxodo de la población rural para asentarse en las grandes ciudades, lo que lógicamente conlleva que la población se concentre en los núcleos de población urbanos abandonando —y despoblando— los pueblos. Las principales razones de este trasvase poblacional son culturales y económicas. La forma y los medios de vida han cambiado y la natalidad ha disminuido notablemente. No obstante, el problema no es la despoblación. O, mejor dicho, no sólo es la despoblación. El problema es la escasa —y cada vez menor— densidad de población, la lejanía o la mala comunicación que existe entre las zonas rurales y las ciudades —lo que dificulta la prestación de servicios públicos de calidad— y, sobre todo, el envejecimiento de la población de los municipios escasamente poblados.

Esta situación es, a mi juicio, irreversible². Las políticas de fomento (subvenciones y reducciones fiscales principalmente) de la natalidad y de retorno o fijación de la población en las zonas rurales no parece, ni de lejos, que puedan revertir la situación³. En consecuencia, creo que debemos dirigir los esfuerzos a dar una viabilidad a los municipios pequeños rurales y no tanto a revitalizarlos, al menos, a nivel demográfico, pues es una lucha perdida. Las pirámides demográficas de los municipios con población inferior a 100 habitantes indican claramente que están condenados a desaparecer más pronto que tarde, sin embargo, el desafío del Derecho Administrativo en este punto es tratar de darlos una «muerte digna».

Tres son, a mi juicio, las premisas que deben tenerse en cuenta desde el Derecho Administrativo para tratar de garantizar la viabilidad de estos pequeños municipios mientras mantengan población:

- En primer lugar, cada persona tiene derecho a vivir donde desee. En efecto, el artículo 19 de la Constitución consagra entre los derechos fundamentales el derecho de los españoles a elegir libremente el lugar de su residencia. Huelga decir que siempre existen condi-

ración al Derecho y Políticas Públicas del principio de Sostenibilidad Demográfica», *Revista General de Derecho Administrativo*, 65, (2024), pp. 19 y ss.

2. En este sentido, LÓPEZ RAMÓN, «La lucha contra la despoblación rural», *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación* (SANTIAGO IGLESIAS, D., MÍGUEZ MACHO, L. & FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. [dirs]), Aranzadi, 2021, p. 30.
3. Sobre los instrumentos utilizados por las Administraciones Públicas para luchar contra la despoblación, *vid.* BELLO PAREDES, S., «La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro», *Revista De Estudios De La Administración Local y Autonómica*, 19, (2023), pp. 130 y 131.

cionantes —laborales y familiares principalmente— que orientan dicha elección. Igualmente hay que tener en cuenta que no es indiferente vivir en un núcleo urbano a vivir en un pueblo de la llamada «España vaciada». Vivir lejos de la gran ciudad ofrece ventajas —seguridad, contacto directo con la naturaleza...— que no se pueden disfrutar en la misma medida en la gran ciudad y, vivir en grandes núcleos de población ofrece una cercanía total a ciertos servicios —hospitales, universidad...— que en ningún caso se pueden disfrutar en los pueblos de la España rural.

- En segundo lugar, todas las personas, incluidas las que residen en núcleos de población aislados, rurales y altamente despoblados, tienen derecho a acceder a servicios públicos de calidad. Los servicios públicos que son competencia de los Ayuntamientos, por regla general, se prestan de forma eficaz en todos los municipios, incluidos los más pequeños con la inestimable ayuda de las Diputaciones en muchos casos o, en otros, con la creación de mancomunidades constituidas a tal efecto. Más dificultades ofrece, sin embargo, el acceso por parte de la población rural a servicios públicos de calidad que son competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas (por ejemplo, sanidad o educación). En este punto, además de un esfuerzo económico por «acercar» dichos servicios a las zonas despobladas, la Unión Europea viene exigiendo, aunque en España, a día de hoy, todavía no se ha desarrollado (a pesar de su exigencia en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado), la implantación de un «mecanismo rural de garantía». Se trata de una herramienta que contribuya a que la legislación de los Estados y el diseño de sus políticas públicas —no sólo la dirigida directamente al mundo rural— contribuya de forma sinérgica a garantizar la igualdad entre la población urbana y la rural⁴.
- Por último, no conviene olvidar que el artículo 11 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), determina que los elementos del municipio son el territorio, la población y la organización. Es decir, la Administración Local —organización— tiene sentido en tanto en cuanto pueda servir eficazmente a la población que la sustenta dentro de los límites terri-

4. PICÓN ARRANZ, A., «Estudio comparado del denominado “Mecanismo rural de garantía”. Una propuesta para Castilla y León», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 20, (2023), p. 125.

toriales que determinen las fronteras del municipio. Parece complicado defender la existencia de una Administración local sustentada por menos de 100 vecinos. El mantenimiento administrativo de estos mini municipios tal y como está no parece que sea una solución si de lo que se trata es de gestionar recursos y de prestar servicios de manera eficaz a la población⁵.

Ahora bien, la posible supresión administrativa de los mini municipios no suprime a su población, por pequeña que sea, que sigue teniendo el mismo derecho que el resto de los ciudadanos al acceso a servicios públicos de calidad. En estos casos, como se tratará de razonar en este estudio, deberán integrarse en un municipio mayor o, en su caso, pasar a ser gestionados directamente por la Diputación en cuya provincia se integren.

Para tratar de justificar la posible supresión administrativa de los mini municipios —he fijado la cifra en 100 habitantes, pero podría variar en función de la situación concreta del municipio⁶— me propongo hacer un breve recorrido por algún país de nuestro entorno jurídico que ha afrontado reformas de su mapa municipal en términos similares a lo que aquí se propone. Posteriormente, analizaré si la normativa española permite la supresión de este tipo de municipios y, en caso afirmativo, se propondrán modelos de gestión administrativa para acercar los servicios públicos a estos ciudadanos de forma más eficaz —y económica— a como se vienen prestando en la actualidad.

3. EXPERIENCIAS COMPARADAS DE REFORMAS DEL MAPA MUNICIPAL EN PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO

A sabiendas de que no tendría ningún éxito importar un modelo de reforma de la planta municipal de un país de nuestro entorno sin adaptarlo previamente a las particularidades históricas, geográficas y demográficas españolas, sí considero que puede resultar interesante e inspirador detenerse, sin entrar en demasiado detalle, en cómo se ha tratado de resolver el problema aquí expuesto en otros Estados.

-
5. CARBONELL PORRAS, E. «Los municipios pequeños: entre la supresión y la revitalización», *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2022*, 14, (2023), p. 277.
 6. Por ejemplo, la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunidad Valenciana, en su artículo 15 califica de municipios en riesgo de despoblamiento aquellos con población inferior a 300 habitantes.

3.1. GRECIA

La reforma del sistema administrativo y el gobierno local en Grecia tuvo lugar en el año 2011 con lo que se denominó el Programa «Kallikratis» — toma su nombre del arquitecto griego Calícrates, conocido por diseñar el Partenón— y es consecuencia de los compromisos asumidos por Grecia con la Unión Europea y el FMI, en medio de la crisis financiera que afectó al país desde 2009. El objetivo principal del programa fue reducir drásticamente el volumen de la Administración Pública griega, disminuyendo consecuentemente el gasto público que suponía su mantenimiento. La herramienta fundamental que sirvió para modernizar la Administración fue la descentralización de competencias a favor de la Administración local para mejorar su autonomía y su eficiencia, llegando incluso a transferir competencias en materia de sanidad o educación⁷.

Se trató de una reforma de la estructura de la Administración a todos los niveles, pero a nivel local los resultados fueron especialmente llamativos: se pasó de un total de 1.034 municipios a tan solo 325.

La importante reducción de Ayuntamientos, sin embargo, lejos de diluir su importancia dentro de la Administración griega, la aumenta considerablemente a través de cesiones competenciales desde el Estado central y regional. Y, lógicamente, a mayor gestión de competencias y recursos, también se fortaleció la democracia local logrando una mayor transparencia y participación ciudadana en la toma de decisiones. Estamos ante un claro ejemplo de que la reducción de la Administración Local, lejos de debilitarla, puede fortalecerla y darle un mayor peso en la vida pública.

3.2. SUECIA

La preocupación en Suecia por la reforma de su planta local viene de lejos. Los motivos, comunes en su mayor parte a los que han provocado reformas del mapa municipal en muchos otros Estados, han sido la gran extensión geográfica de los municipios, su escasa población y las dificultades económicas para su gestión.

Para resumir brevemente el modelo de reestructuración de los municipios en Suecia hay que aludir a tres fases o momentos clave. En primer lugar, en 1956 se aprobó una ley que fomentó las fusiones voluntarias de

7. LLUCIÀ I SABARICH, I., «¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal? La solución: áreas básicas administrativas», *Cuadernos de Derecho Local*, 26, (2011), p. 106.

municipios. Se fijó la población mínima del nuevo municipio fruto de la fusión en 8000 habitantes y el modelo trataba de integrar los pequeños municipios en las ciudades más cercanas geográficamente sobre la base de las áreas funcionales. Estas áreas no son más que núcleos de población dispersos pero interconectados económica y socialmente que tienen como referencia una ciudad de mayor tamaño.

Ante el fracaso de las fusiones voluntarias, en 1969 el legislador sueco aprueba una ley en función del cual las fusiones de municipios dejaban de ser voluntarias para ser forzosas. En efecto, aprovechando las áreas funcionales diseñadas trece años antes, el mapa municipal sueco pasa de, aproximadamente, 2.500 municipios a 290, y todos ellos con una población superior a 30.000 habitantes.

La tercera fase, una vez consolidado el nuevo mapa administrativo sueco, consistió en un proceso de descentralización competencial del Estado en favor de estos nuevos municipios. Se cedieron numerosas competencias en materia social potenciando así la autonomía local de los municipios. De esta forma, los representantes locales lograron desarrollar una efectiva gestión autónoma de sus recursos⁸.

3.3. ALEMANIA

Alemania es otro de los países que se ha enfrentado a una reforma de su planta local ante la imposibilidad que tenían sus inframunicipios para gestionar las competencias que les atribuía su ordenamiento jurídico.

Al igual que en Suecia, fue a mediados del siglo XX cuando comenzó este proceso de fusiones municipales. Sin embargo, la diferente organización territorial del estado alemán hace interesante describir someramente cómo tuvo lugar este proceso en Alemania. Si en el país escandinavo el peso de la reforma lo tuvo el estado central, en Alemania fueron los Lander los responsables de diseñar la normativa en materia de fusión municipal. El papel del estado central se limitó a promulgar una ley de autorización a los Lander para acometer la reestructuración del mapa local. A partir de aquí, los Lander asumieron esta responsabilidad y se pueden distinguir dos etapas en este proceso.

8. TORRECILLAS MARTÍNEZ, A., «Municipios, Constitución y reordenación de la planta local en España: pasado, presente y futuro», *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público*, 71/2, (2023), p. 242.

Una primera etapa, más sencilla quizás, es la que tuvo lugar en la República Federal Alemana antes de la unificación. Entre 1950 y 1978 cada Lander, primero a través de programas de fusión voluntaria de municipios, y luego de forma coactiva, consiguió una reducción importante del número de municipios, fijando la población de los nuevos entes locales en torno a 8.000 habitantes y reduciéndolos de, aproximadamente, 24.000 a 8.500. Estos nuevos municipios, ya fortalecidos, a través de normas de cesión de competencias, asumieron nuevas responsabilidades y las ejecutaron con mayor autonomía y eficacia.

La segunda etapa, más costosa y compleja, tuvo lugar después de la unificación, en la década de los noventa. Alemania del Este contaba con numerosos inframunicipios, pero, además, no contaba con una Administración intermedia entre el Estado y los municipios, pues los Lander fueron eliminados en su etapa comunista. Por ello, en un primer momento se reinstauraron los cinco Lander históricos previos a la Segunda Guerra Mundial para, posteriormente, copiando el modelo ejecutado años antes en la Alemania Federal, proceder a la fusión forzosa de municipios llegando a reducir su número en un 40%. También estos nuevos municipios vieron reforzados sus mecanismos de democracia y su autonomía local a través de cesiones competenciales⁹.

3.4. PORTUGAL

En último lugar me voy a referir al modelo de reestructuración municipal portugués. Quizás es el modelo más exitoso entre todos los de nuestro entorno y, sin duda, nuestro ejemplo más cercano, más conocido y más estudiado por la doctrina y las autoridades competentes en esta materia.

El primer aspecto destacable del municipalismo portugués es su premura en el tiempo. Mientras en el resto de Europa las reformas de la planta local se afrontan después de la Segunda Guerra Mundial, en Portugal tiene lugar en el siglo XIX. Concretamente, en 1836, durante la revolución de septiembre, Passos Manuel implementó su reforma municipal tratando de dejar atrás el desorden organizativo del Antiguo Régimen para conseguir una Administración Local moderna, solvente y eficaz.

Es especialmente ilustrativa la Exposición de Motivos del Código Administrativo que incluía precisamente varios aspectos de la citada refor-

9. Íbidem, pp. 243 y 244.

ma cuando afirma que «la operación de supresión y mutilación de los concejos era dolorosa, pero de ella dependía la consolidación del sistema administrativo». Concretamente, de unos 800 municipios que tenía Portugal, se pasó a una cifra cercana a los 300, cifra que se mantiene en la actualidad dando buena cuenta del acierto y la estabilidad proporcionada por la reforma llevada a cabo casi 200 años atrás¹⁰.

Desde esta reforma, los municipios portugueses están formados por las denominadas «freguesias» —continuadoras de los municipios extintos con la reforma de 1836— que son la subdivisión administrativa más pequeña del territorio. Tiene funciones administrativas muy limitadas, pero tiene órganos propios. Concretamente, cada freguesia tiene una Junta de Freguesia y un Presidente. A pesar de su poca capacidad de acción, su importancia radica en ser el canal de comunicación idóneo entre los habitantes y los órganos comunes del municipio.

Por encima de las freguesias están los municipios. De marcada inspiración presidencialista, los órganos municipales son, por un lado, la Cámara Municipal —órgano ejecutivo del municipio, responsable de la gestión administrativa y la ejecución de políticas locales— liderada por el Presidente —equivalente al Alcalde en España— al que eligen directamente en unas elecciones democráticas entre todos los vecinos del municipio. Además, todo municipio luso tiene una Asamblea Municipal —semejante a un parlamento local— integrada por los presidentes de las Juntas de freguesia y por otros vocales de extracción común, cuya función es controlar la acción del presidente municipal, aprobar y fiscalizar los presupuestos o debatir sobre las cuestiones de interés municipal.

Es decir, en las elecciones locales el ciudadano portugués tiene tres papeletas: para la composición de la Junta de su freguesia, para la elección de vocales de extracción común, municipal, de la Asamblea, y para la elección del Presidente del municipio.

Esta estructura organizativa de la Administración Local portuguesa, aunque en ocasiones —sobre todo cuando no coincide la ideología política de los diferentes órganos descritos— hace compleja la gobernabilidad y la eficacia administrativa, permite dotar de representatividad a todos los

10. Sobre la citada reforma territorial portuguesa, CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., «La organización municipal portuguesa: consolidación de la autonomía», *Documentación Administrativa*, 228, (1991), pp. 238-239.

núcleos poblacionales, da estabilidad al mapa municipal e impide la existencia de inframunicipios en el país vecino¹¹.

4. EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS EN ESPAÑA

La normativa básica de régimen local prevé singularidades o adaptaciones en el régimen jurídico de los municipios pequeños¹². Quizás el régimen jurídico con más arraigo histórico es el Concejo Abierto, pero también son numerosas las matizaciones que la ley hace para los municipios con menos de 5.000 habitantes.

Brevemente, el régimen de Concejo Abierto¹³ —regulado fundamentalmente en el artículo 29 LBRL— está previsto para municipios que históricamente se hayan organizado así o para aquellos que decidan voluntariamente por mayoría de dos tercios tomar ese régimen jurídico siempre que lo apruebe su Comunidad Autónoma. Se trata de un régimen cuyo funcionamiento, inspirado en las costumbres históricas locales, exige una organización muy simple: un alcalde elegido entre todos los vecinos por democracia directa y una asamblea vecinal de la que forman parte todos sus electores. Actualmente, en España, solamente alrededor de una centena de municipios se acogen a este singular régimen jurídico.

Más allá del Concejo Abierto, los municipios de menos de 5.000 habitantes —esa es la población que he escogido el legislador generalmente para referirse a los municipios pequeños¹⁴— también tienen alguna simplificación organizativa. A continuación, paso a referirme alguna peculiaridad recogida en la LBRL. Por ejemplo, su estructura organizativa la forman

-
11. MORENO GONZÁLEZ, G., (2024), *La matrioska española. El problema territorial más allá de los nacionalismos*, Marcial Pons, Madrid, 2025.
 12. El presente trabajo no se detendrá en las particularidades de la normativa autonómica sobre la materia. Sobre este particular, TORNOS MAS, J. «La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo», *Cuadernos de Derecho Local*, 56, (2021), pp. 55 a 83.
 13. Sobre este particular régimen de organización local, COSCULLUELA MONTANER, L., «El Concejo Abierto», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 234, (1987).
 14. Por ejemplo, el artículo 3 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural define el municipio rural de pequeño tamaño como el municipio con una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural.

ESTUDIOS

Desde hace décadas existe una importante —y justificada— preocupación sobre el fenómeno de la «despoblación», entendida ésta como un imparable éxodo de la población rural hacia las grandes ciudades, lo que lógicamente conlleva un fuerte desequilibrio poblacional. La consecuencia inmediata de esta realidad es el progresivo abandono de las zonas rurales que, unido al envejecimiento de su población, genera grandes desafíos a la Administración Pública para la prestación de servicios públicos de calidad en las áreas más despobladas.

Esta obra colectiva, de la mano de expertos juristas y politólogos, afronta esta situación como una oportunidad de mejora y no como un problema, y aporta soluciones para la mejora de la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales. Buena muestra de ello da su título «Sostenibilidad demográfica y territorial», que abandona toda alusión a la «despoblación» —concepto con connotaciones negativas— para centrarse en configurar un futuro de igualdad y de oportunidades para quienes decidan vivir lejos de las grandes urbes.

ISBN: 978-84-1085-175-7

