

**EL RETO DE ARTICULAR EL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN
EN EL NIVEL MUNICIPAL***

Marcos ALMEIDA CERREDA¹

INDEX

1. INTRODUCCIÓN

2. ¿CUÁLES SON LOS MUNICIPIOS QUE DEMANDAN, CON MAYOR URGENCIA, LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN?

3. ¿CUÁLES SON LOS MANDATOS QUE HABRÍAN DE INSPIRAR LA REFORMA NORMATIVA DEL RÉGIMEN LOCAL PARA ACTUAR DE FORMA ÓPTIMA EL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN?

4. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES ÁMBITOS EN LOS QUE DEBE JUGAR EL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN?

4.1 Disposiciones relacionadas con la organización administrativa: hacia un reforzamiento del órgano monocrático

4.2 Disposiciones relacionadas con el funcionamiento de los órganos municipales

* Las ideas expresadas en esta ponencia constituyen una síntesis, actualización y perfeccionamiento de las defendidas en: M. Almeida Cerredá, *Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 2023, 59–81, donde se encuentra una bibliografía más amplia sobre este tema.

¹ Professor of Administrative Law, University of Santiago de Compostela.

4.2.1 La adaptación de las reglas procedimentales básicas a seguir en los pequeños municipios

4.2.2 La simplificación de las reglas procedimentales a seguir por los pequeños municipios en diversos sectores de su actividad

4.2.2.1 La simplificación de los procedimientos de carácter económico: presupuestarios, contables y de control

4.2.2.2 La flexibilización de las reglas en materia de contratos públicos

4.3 Disposiciones relacionadas con la adecuación entre las competencias atribuidas a los pequeños municipios y su efectiva capacidad de gestión

4.4 Disposiciones referidas a la prestación de servicios por los pequeños municipios

4.4.1 La dispensa de la prestación de servicios obligatorios

4.4.2 La ampliación de los sistemas de gestión conjunta de los servicios públicos municipales

4.5 Disposiciones referidas a las relaciones interadministrativas

5. EPÍLOGO

1. INTRODUCCIÓN

Desde la instauración del régimen democrático de 1978, los poderes legislativos y ejecutivos, central y autonómicos, no han sido capaces de dar una respuesta satisfactoria a las concretas demandas de los diferentes tipos de ayuntamientos españoles, en atención a sus características geográficas, poblacionales y económicas, entre otras.

Si bien es cierto que, para los muy grandes y grandes, sí que se han articulado diversos regímenes especiales (de capitalidad, de carta o de gran ciudad) que les han permitido distinguirse, desde las perspectivas organizativa y funcional, y mejorar, en mayor o menor medida, la gestión de los asuntos de su competencia; por el contrario, para los pequeños y muy pequeños municipios no se ha diseñado un sistema específico, adaptado a

sus peculiaridades, que les consienta desarrollar sus funciones, de forma eficaz y eficiente, proporcionando a sus vecinos los mejores servicios públicos posibles.

Hoy en día, en el marco del proceso de impulso del Estado de Bienestar, es imperativo superar esta situación. El siglo XXI, en el ámbito de la ordenación de los ayuntamientos, ha de ser la centuria en la que se dé un adecuado cumplimiento del principio de diferenciación, de modo que se alcance tanto la diversificación competencial de los municipios, como su diversificación estructural, con el objetivo de que puedan responder adecuadamente a las exigencias que le plantean sus poblaciones². Y ello, por oposición al siglo XIX, que se caracterizó por ser la era de la búsqueda de la uniformización del régimen local, al tratar de satisfacer la necesidad de racionalizar la heterogénea e incoherente estructura heredada del Antiguo Régimen, en aras a garantizar el principio de igualdad de todos los ciudadanos³.

La actual, débil y asimétrica, implementación del principio de diferenciación plantea las siguientes problemáticas que repercuten negativamente en las capacidades de muchos municipios para responder a las exigencias de sus vecinos.

En primer lugar, en general, las disposiciones que, en la actualidad, regulan el funcionamiento de los ayuntamientos en España son manifiestamente inadecuadas para la mayoría de ellos, en la medida en que son demasiado arduas, complejas y rígidas, ya que están pensadas para administraciones territoriales de mayores dimensiones, como la Administración General del Estado, las cuales se hallan dotadas de múltiples unidades

² M. ALMEIDA CERREDA, *La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la administración local*, in J. J. DÍEZ SÁNCHEZ (ed.), *La planta del gobierno local*, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, 108.

³ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Civitas, 1994, 81 ss.

organizativas internas, que pueden afrontar largos y complicados procesos de gestión, pues cuentan con personal suficiente y debidamente especializado.

Y, en segundo lugar, en particular, los pequeños municipios se ven obligados a ejercer las mismas competencias que los ayuntamientos de dimensiones medias, para los cuales dichas atribuciones ya son inadecuadas, en cuanto demasiado extensas, lo que les aboca a operar de forma saltuaria y a obtener resultados insuficientes.

En definitiva, la marcada uniformidad del régimen local español, en su vertiente normativa, derivada de la inobservancia del principio de diferenciación, contribuye, de modo decisivo, a la asfixia de los municipios de dimensiones más reducidas. La escasez de recursos humanos, económicos y materiales, sumada a las competencias excesivas y a las complicadas reglas de gestión, les impiden llevar a cabo una prestación eficiente y de calidad de los servicios públicos esenciales para su población.

Ahora bien, es posible que este escenario comience a transformarse, en la medida que, poco a poco, los diferentes legisladores, central y autonómicos, han ido adquiriendo conciencia de la urgencia de cambiar esta situación.

De este modo, tras diversas iniciativas fallidas, se activó el proceso para ajustar la normativa de régimen local a las circunstancias específicas de miles de nuestros ayuntamientos de pequeñas dimensiones⁴. En este sentido, cabe destacar que, tras múltiples iniciativas⁵, el proceso abierto para dotar a los pequeños municipios de un estatuto propio

⁴ E. CARBONELL PORRAS, *¿Un estatuto básico para los municipios pequeños? Un comentario de urgencia*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 15, 2021, *passim*, y *De nuevo sobre el municipio pequeño y el "régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación" en la propuesta de reforma de la LBRL de 2022*, in *Revista de estudios locales*, Cunal, 255, 2022, 52-77.

⁵ R. RIVERO ORTEGA, *¿Pueden esperar mejoras de su estatuto los pequeños municipios en la España despoblada?*, in *Revista de estudios locales*, Cunal, 255, 2022, 10-27.

culminó (en falso) con la aprobación del Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo⁶. Así, en esta norma:

- en primer lugar, se menciona expresamente el principio de diferenciación. En concreto, en el apartado IV de su Preámbulo se señala: “Asimismo, la reforma pretende incorporar como criterio de atribución competencial el principio de diferenciación, de acuerdo con la capacidad de gestión de las entidades correspondientes. Igualmente se hace preciso en virtud del citado principio de diferenciación, y de las previsiones del artículo 9.2 de nuestra Constitución, establecer un régimen especial para la gestión colaborativa de los servicios en municipios determinados de menor población, lo que facilitará la fijación de la población en estos y una mejor prestación de sus servicios públicos”. A su vez, en el apartado VIII del citado Preámbulo, se afirma: “Por lo que se refiere al cumplimiento del objetivo de apoyar a las ciudades pequeñas en su prestación de servicios públicos, la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece, de una parte, la inclusión del principio de diferenciación en la atribución de competencias a los municipios, en términos de ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local a los efectos de promover las adaptaciones o medidas que procedan en tal sentido”.

- en segundo lugar, como concreción de las anteriores declaraciones, se adiciona un nuevo apartado 6 al artículo 25 con la siguiente redacción: “Con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, de acuerdo con el principio de diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice

⁶ D. SANTIAGO IGLESIAS, N. BETETOS AGRELO, *La utilidad del diseño de un régimen jurídico especial aplicable a los pequeños municipios en el marco de una estrategia para abordar el reto demográfico*, in D. SANTIAGO IGLESIAS (dir.), *Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2024, 73-94.

la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente”.

- en tercer lugar, también como desarrollo de lo anticipado en la Exposición de Motivos, se dota de contenido al artículo 28, con el siguiente tenor literal: “Podrán establecerse, en municipios determinados de menos de 20.000 habitantes, sistemas de gestión colaborativa dirigidos a garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y, en particular, para una prestación de calidad, financieramente sostenible, de los servicios públicos mínimos obligatorios, mediante medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento; de garantía de la prestación de dichos servicios mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas; de sostenimiento del personal en común con otro u otros municipios; y, en general, de fomento del desarrollo económico y social de los municipios. La aplicación efectiva a un municipio de la gestión colaborativa requerirá decisión en tal sentido de la Comunidad Autónoma respectiva, adoptada conforme a su legislación de régimen local propia, y en todo caso, con la conformidad previa del municipio afectado y el informe de las entidades locales afectadas”⁷.

Es evidente que esta cicatera regulación no constituye un estatuto específico para los pequeños ayuntamientos, ni supone una adecuada implementación del principio de diferenciación. Ahora bien, es cierto que esta no era, en realidad, la pretensión del Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre. Como explica su Preámbulo, su limitado objetivo era el siguiente: “Por lo que se refiere al libro tercero, cabe resaltar que el hito número 147 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia [integrado en el Componente 11 ‘Modernización de las Administraciones Públicas’ que persigue ‘la reforma y modernización de la administración pública, con el fin de adaptarla a los retos de la sociedad contemporánea’

⁷ T. FONT I LLOVET, *La gestión colaborativa en el Gobierno local. Un nuevo régimen especial*, in *Blog Acento Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024.

], titulado ‘Entrada en vigor de la reforma de la Ley 7/1985 (...)’, establece como objetivos (...) ii) apoyar a las ciudades pequeñas en su prestación de servicios públicos (...).

De este modo, mediante la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, incluida en este real decreto-ley, se da cumplimiento a los compromisos reflejados en ese hito y asumidos frente a la Unión Europea, en lo relativo a dicha disposición legal”⁸.

La insatisfacción generada por esta norma llevó a que el 9 de abril de 2024 se aprobase en la Comisión de Política Territorial del Congreso de los Diputados una Proposición no de Ley para la aprobación de un estatuto básico de los municipios de menor población, con el respaldo de la mayoría de los grupos parlamentarios (votos emitidos: 34; a favor: 32; abstenciones: 2).

En espera del inicio del proceso de elaboración de tal norma, con el presente trabajo, se pretende indicar, someramente, cuáles podrían ser las claves para que ese futuro estatuto de los ayuntamientos de menor población pudiese servir para articular, de forma adecuada, el principio de diferenciación a nivel municipal.

⁸ J. M. BURGAR ARQUIMBAU, *Breve análisis del impacto real del Real Decreto-ley 6/2023 en la Administración local*, in *Blog Acento Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024.

2. ¿CUÁLES SON LOS MUNICIPIOS QUE DEMANDAN, CON MAYOR URGENCIA, LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN?

Como se ha explicado, en la medida en la que los ayuntamientos muy grandes y grandes cuentan con diversos regímenes especiales (de capitalidad, de carta o de gran ciudad), urge colocar a los pequeños y muy pequeños municipios en una situación similar.

Lo más racional, para determinar cuáles son estos ayuntamientos de reducidas dimensiones, es explorar el Ordenamiento jurídico vigente, a la búsqueda de algún tipo de indicio que permita individualarlos.

A la luz de los datos que proporciona este, no cabe duda de que la cifra de 5.000 habitantes marca una cesura clara en la ordenación normativa de los municipios en España. Además, esta cifra cuenta con un amplio aval, tanto en la doctrina, como en el derecho comparado. Por todo ello, parece que lo más lógico sea considerar como pequeños municipios a aquellos que tengan menos de 5.000 habitantes. Ahora bien, dado que lo que ocasiona la inadecuación de la normativa vigente a la realidad de los pequeños ayuntamientos, es su insuficiente capacidad administrativa, derivada de su falta de medios económicos, personales, y materiales, parece oportuno, como hacen multitud de normas, complementar la definición de pequeño municipio con algún criterio económico. Sin duda, un indicador objetivo de la fortaleza o debilidad de estas organizaciones municipales es el presupuesto que las mismas manejan. En consonancia con los límites ya presentes en nuestro Ordenamiento, se podría considerar que los pequeños ayuntamientos son aquellos que cuentan con un presupuesto que no supera los 3.000.000€. No obstante, para evitar frecuentes

cambios de categorización, por la existencia de ingresos extraordinarios puntuales, es posible defender que esa cifra se refiera a la media de los últimos cuatro ejercicios⁹.

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

En consecuencia, dentro del conjunto de los pequeños ayuntamientos tiene plena justificación el crear otro subconjunto, el de los microayuntamientos, los cuales, a su vez, han de tener un régimen jurídico propio, diferenciado, al menos en parte, de los anteriores¹⁰. La cuestión que se plantea aquí, como antes, es cuáles han de ser los criterios para determinar qué es un micromunicipio. De nuevo, lo más sensato es recurrir a una combinación de criterios poblacionales y económicos. Atendiendo a razones sistémicas, de derecho comparado y a nuestra tradición histórica, desde una óptica actual, se podrían considerar

⁹ M. ALMEIDA CERREDA, *Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación*, cit., 4-5.

¹⁰ M. ALMEIDA CERREDA, *La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la administración local*, cit., 109.

microayuntamientos aquellos que tienen menos de 1.000 habitantes y que cuentan con un presupuesto que no supera los 600.000€, de media en los últimos cuatro ejercicios¹¹.

3. ¿CUÁLES SON LOS MANDATOS QUE HABRÍAN DE INSPIRAR LA REFORMA NORMATIVA DEL RÉGIMEN LOCAL PARA ACTUAR DE FORMA ÓPTIMA EL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN?

El futuro estatuto para los municipios de menor población ha de fundarse, entre otros, en tres principios esenciales: adecuación; simplificación y celeridad; y primacía de la voluntad municipal¹². Todos estos mandatos de optimización presentan una doble vertiente: organizativa y procedimental.

En primer lugar, el principio de adecuación, en el ámbito organizativo, demanda que los legisladores competentes, a la hora de diseñar las reglas que, eventualmente, compondrán el estatuto de los pequeños ayuntamientos y que regirán su funcionamiento, han de tener en cuenta sus diversas características específicas: sus medios personales, sus recursos financieros, sus medios materiales, su actividad presente, su territorio, su población, etc. A su vez, en el ámbito competencial, obliga a que, a los pequeños municipios, se les confieran, de modo exclusivo, aquellas competencias de gestión para las cuales dispongan de suficiente capacidad económica y administrativa, de forma individual o asociada, ponderando también, al hacer esta atribución, los principios de subsidiariedad y de proximidad.

¹¹ M. ALMEIDA CERREDA, *Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación*, cit., 6.

¹² M. ALMEIDA CERREDA, *Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación*, cit., 8-10.

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

En tercer lugar, el principio de primacía de la voluntad municipal, en el ámbito organizativo, reclama que se dé preferencia a las opciones organizativas y de funcionamiento efectuadas por los gobiernos municipales, en el marco de las alternativas que, de modo necesario, ha de poner a su disposición el legislador competente ¹³. Por otro lado, en el ámbito competencial, este mandato va a exigir que se requiera la anuencia expresa de los pequeños municipios para encomendarles nuevas tareas.

¹³ M. ALMEIDA CERREDA, *El principio de primacía de la voluntad municipal*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 284, 2000, 821-842.

4. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES ÁMBITOS EN LOS QUE DEBE JUGAR EL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN?

Sin ánimo de realizar una enumeración exhaustiva, es posible identificar cuatro campos en los que este principio ha de ser necesariamente respetado, mediante el establecimiento de las disposiciones oportunas: el organizativo, el procedimental, el competencial y el funcional.

4.1 Disposiciones relacionadas con la organización administrativa: hacia un reforzamiento del órgano monocrático

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

Naturalmente, esta concentración de funciones en un solo órgano requiere un plus de legitimidad democrática del mismo. Por ello, en los pequeños municipios, se debería poder proceder a la elección directa del alcalde. Hay que destacar que, en el Derecho comparado, es posible encontrar experiencias muy positivas en esta línea¹⁴. Así las cosas, sería oportuna

¹⁴ S. DÍEZ SASTRE, *Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: evolución y retos*, in *Documentación Administrativa*, 6, 2019, 244; P. MAHÍLLO GARCÍA, A. GALÁN GALÁN, *La reforma del régimen electoral local: el alcalde, entre la elección directa y la designación automática*, in M. ARENILLA (coord.), *La elección directa del alcalde*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2015.

una modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General que permitiese que, en los ayuntamientos con menos de 5.000 habitantes, se efectuase la elección directa del alcalde, cuando así se haya establecido en su reglamento orgánico¹⁵.

Reforzar la posición institucional del alcalde implica que a este se le deben atribuir diversas competencias que, en los municipios de régimen común, corresponden al pleno. En concreto, todas las facultades de tipo administrativo, dejando a este último solo las funciones de tipo netamente político.

Así, en los pequeños ayuntamientos, podrían ser competencia del alcalde, además de las previstas actualmente en el artículo 21 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), las siguientes:

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

¹⁵ T. FONT I LLOVET, A. GALÁN GALÁN, *Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización*, in *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, 26.

Por otro lado, este reforzamiento funcional del alcalde requiere, además, el reconocerle un verdadero poder normativo propio¹⁶ Así, en la LBRL, se debería recoger, de manera clara, que, en los pequeños ayuntamientos, la potestad reglamentaria se ejercerá a través de bandos de la alcaldía y ordenanzas del pleno. Así, el alcalde podrá dictar bandos e instrucciones: los bandos serían auténticas disposiciones generales de carácter ordinamental; mientras que las instrucciones serían meras directrices de funcionamiento, a través de las cuales se dirigen las actividades de los órganos jerárquicamente dependientes, comprendiendo, por tanto, también, la categoría de las órdenes de servicio.

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

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

Finalmente, en relación con el status del alcalde y de los concejales en los pequeños municipios, dada su reducida población y los intensos lazos de parentesco entre sus miembros, se debería reconsiderar el régimen de incompatibilidades y conflictos de interés al que están sometidos ellos y sus familiares.

¹⁶ S. FARRE TOUS, *Los bandos del alcalde*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 273, 1997, 128.

4.2 Disposiciones relacionadas con el funcionamiento de los órganos municipales

4.2.1 La adaptación de las reglas procedimentales básicas a seguir en los pequeños municipios

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

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

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

4.2.2 La simplificación de las reglas procedimentales a seguir por los pequeños municipios en diversos sectores de su actividad

4.2.2.1 La simplificación de los procedimientos de carácter económico: presupuestarios, contables y de control

La reducida entidad de los recursos que, como máximo, manejan los micromunicipios, menos de 600.000€, y los pequeños municipios, menos de 3.000.000€, permitiría autorizar que ambos empleasen sendos modelos abreviados de presupuestos¹⁷.

La simplificación de estos, por ejemplo, se podría referir a la clasificación por programas. Así, en el caso de los micromunicipios, la codificación sólo debería tener un desarrollo de primer grado, señalando el área de gasto. A su vez, en el supuesto de los pequeños municipios, la categorización por programas debería tener una concreción de segundo grado, por lo que tendría que indicar las áreas de gasto y las políticas de gasto. Se trataría de retornar, aproximadamente, a lo que establecía el artículo 167.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, desarrollado por el artículo 10 “Clasificaciones aplicables a las entidades locales de menos de 5.000 habitantes” de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

Además de estas reglas, sería conveniente que, en la normativa de régimen local, se introdujesen regímenes simplificados para, por ejemplo: la aprobación de los presupuestos; la rendición de cuentas; el suministro de información a Hacienda o la realización de auditorías.

¹⁷ M. P. ORTEGA JIMÉNEZ, *Pequeños municipios. La necesaria simplificación de las actuaciones en materia contable y de gestión presupuestaria*, in *Revista de estudios locales. Cunal*, 255, 2022, 120-140.

4.2.2.2 La flexibilización de las reglas en materia de contratos públicos

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

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

En primer lugar, en consonancia con lo que hacen las propias instituciones de la Unión Europea, *mutatis mutandis*, se deberían ampliar los umbrales dentro de los cuales es posible recurrir a los contratos menores¹⁸. Si bien, como contrapeso, para evitar situaciones de mala administración, se debería incorporar al Ordenamiento español el principio de rotación de los adjudicatarios, vigente en los sistemas italiano y vaticano¹⁹. Este mandato impone que los contratos menores se adjudiquen, por orden cronológico, a los licitadores que se inscriban en un registro creado con esta finalidad. Se trata de una medida mucho más

¹⁸ M. ALMEIDA CERREDA, *Passation des marchés et des concessions de l'administration de l'Union européenne*, in J. B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (dirs.), *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2022, 147.

¹⁹ N. BETETOS AGRELO, *El uso de la contratación pública para promover el desarrollo territorial equilibrado*, in C. NAVARRO GÓMEZ, A. R. RUIZ PULPÓN, F. VELASCO CABALLERO, J. CASTILLO ABELLA (coords.), *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local*, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2022, 497.

efectiva, desde el punto de vista de la integridad pública, que la solitud de tres presupuestos, que, por vía de instrucción, se quiere imponer en nuestro sistema. Esta práctica, por una parte, puede ser de difícil cumplimiento en los pequeños municipios, donde quizás no haya esos tres operadores, y, por otra parte, constituye un estímulo a la realización de actuaciones poco éticas, como la solicitud de ofertas de “favor”, para cumplimentar el expediente.

En esta misma senda, en segundo lugar, sería oportuno alzar los límites por debajo de los cuales es posible recurrir al procedimiento abierto simplificado, disciplinado en el artículo 159 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). En efecto, se puede defender que dichas cifras se podrían duplicar, tanto para los contratos de obras, como para los contratos de suministros y servicios.

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

4.3 Disposiciones relacionadas con la adecuación entre las competencias atribuidas a los pequeños municipios y su efectiva capacidad de gestión

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

Así, en primer lugar, para asegurar el respeto de este principio de adecuación de las funciones que se atribuyen a los pequeños municipios a su capacidad de gestión real (producto de sus concretos recursos humanos, materiales y financieros), es necesario que se cumpla la obligación de que cada norma que les confiera nuevas competencias explique, en su exposición de motivos o preámbulo o en la memoria justificativa correspondiente, la

ponderación efectuada de tal principio y el grado de realización del mismo que plantea, de conformidad con lo dispuesto en el nuevo artículo 25.6 LBRL²⁰.

Dicha decisión, previamente, ha de ser informada por los órganos de cooperación que se establezcan, donde se dará audiencia a los pequeños municipios²¹.

Es evidente que lograr el efectivo respeto de este principio no será una tarea sencilla. Hoy en día, es fácil comprobar que los legisladores, estatal y autonómicos, no se muestran receptivos a establecer diferencias entre gobiernos locales, en la medida en que siguen prefiriendo apostar por la uniformidad regulatoria, la cual, como se ha explicado, es insoportable para los pequeños municipios. Un ejemplo de esta falta de sensibilidad se puede encontrar en la reciente Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, en cuyo preámbulo se puede leer: “Así, si bien es cierto que la Directiva atribuye a los Estados miembros la decisión de dispensar de algunas obligaciones a los municipios de menos de diez mil habitantes, esta ley no contempla esta excepción. En consecuencia, atendiendo a la necesidad de ofrecer un marco común y general de protección de los informantes [...] se extiende a todos los municipios la obligación de contar con un Sistema interno de información [...] cada administración local ten[drá] un responsable de su sistema interno de informaciones”.

En segundo lugar, es posible defender que la asunción de nuevas funciones por parte de los pequeños ayuntamientos ha de ser facultativa. Así, el principio de primacía de la voluntad municipal, referido al incremento de los ámbitos de actuación, debería inspirar el futuro estatuto de los pequeños municipios. En este sentido, en la LBRL, debería incorporarse

²⁰ F. ROMERO ALCÁNTARA, *Una visión crítica sobre los efectos del Libro Tercero del Real Decreto Ley 6/2023 en el ámbito de las entidades locales*, in *Revista digital CEMCI*, 62, 2024.

²¹ L. MEDINA ALCOZ, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2009, *passim*.

un nuevo párrafo al apartado 6 del artículo 25, en el que se señalase que la efectividad de la atribución de nuevas competencias a los pequeños ayuntamientos requerirá su aceptación por cada uno de los entes interesados, y, que, en defecto de esta, la comunidad autónoma tendrá que determinar la administración que, en cada caso, habrá de asumir la tarea de que se trate.

Para cerrar este epígrafe, se debe hacer patente que ambos mecanismos adolecen del mismo defecto. Se trata de medidas con un bajo poder coercitivo: nulo frente al legislador estatal y bajo frente a los legisladores autonómicos, los cuales sólo tendrán que asumir el riesgo eventual de que sus normas sean declaradas inconstitucionales, en muchos casos, transitando por la infructuosa vía del conflicto en defensa de la autonomía local²². No obstante, quizás, la activación de estas previsiones podría servir, al menos, para suscitar el debate sobre el principio de adecuación en sede parlamentaria y para contribuir, así, poco a poco, a la superación de la cultura de la uniformidad jurídica.

4.4 Disposiciones referidas a la prestación de servicios por los pequeños municipios

4.4.1 La dispensa de la prestación de servicios obligatorios

En este punto, para la optimización del cumplimiento del principio de adecuación, parece necesario recuperar, en la legislación básica, la posibilidad de que los pequeños ayuntamientos puedan solicitar de la comunidad autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les corresponden, según lo dispuesto en el artículo 26.1 LBRL. Y ello aunque no sea previsible un uso significativo de este

²² L. A. POMED SÁNCHEZ, *El conflicto en defensa de la autonomía local: mayoría de edad en soledad. Balance escéptico de dieciocho años de existencia del conflicto en defensa de la autonomía local*, in *Anuario del Gobierno Local*, 2017, *passim*.

mecanismo²³. Esta opción, que se contemplaba en la redacción original de la LBRL, fue suprimida *a radice* por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

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

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

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

²³ M. ALMEIDA CERREDA, *La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la administración local*, cit., 85.

La comunidad autónoma competente, una vez recibida la petición de dispensa y la documentación anexa, la tendría que examinar, y previa audiencia de todas las entidades locales afectadas, proceder bien a rechazar el otorgamiento de la exención o bien a concederla, por el tiempo que estimase oportuno, y a fijar la entidad que durante el mismo debería de responsabilizarse del servicio o servicios de que se tratase.

4.4.2 La ampliación de los sistemas de gestión conjunta de los servicios públicos municipales

Para facilitar la erogación de servicios públicos en los pequeños municipios, sería conveniente que se incluyesen en la legislación básica nuevas (aunque no novedosas, en cuanto que ya se disciplinaron o se hallan reguladas a nivel autonómico) fórmulas de prestación conjunta, ágiles y poco burocráticas.

Esta exigencia no ha sido cubierta por el artículo 28 LBRL introducido por el Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, ya que este se limita a “permitir” que, en determinados municipios de menos de 20.000 habitantes, se implanten por la comunidad autónoma sistemas de gestión colaborativa para el cumplimiento de sus funciones con la conformidad previa del municipio concernido y el informe de las entidades locales afectadas; previsión esta última poco acorde con el espíritu del principio de autonomía local.

Por ello, sería conveniente que la normativa básica de régimen local conceptualizase y fijase un mínimo régimen legal común respecto de figuras como la gestión compartida convencional y las agrupaciones o comunidades de municipios.

Por una parte, la gestión compartida por vía convencional podría ser descrita, en la LBRL, como la unión, sin personalidad jurídica, de pequeños municipios, colindantes o no, que tiene como objeto la realización de funciones administrativas o la prestación de determinados servicios en común. Su disciplina debería establecer que esta se articulará mediante un convenio marco suscrito por los antedichos ayuntamientos, y, eventualmente, por la diputación provincial respectiva y/o por la comunidad autónoma y que tal convenio

marco se desarrollará por convenios específicos, para cada una de las funciones o de los servicios que se incluyesen en él. En este último punto, se podría fijar, además, alguna especialidad de estos convenios respecto de la regulación general contenida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), como podría ser la duración indefinida de los mismos.

Por otro lado, las agrupaciones de municipios podrían definirse como un ente institucional integrado, voluntaria u obligatoriamente, por varios municipios, los cuales conservan su propia personalidad jurídica, para el desarrollo conjunto de concretas funciones, actividades o servicios. La regulación de esta figura debería inspirarse, extrayendo las reglas esenciales, en las comunidades de municipios que se encuentran reguladas en los artículos 123 y siguientes del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña²⁴.

4.5 Disposiciones referidas a las relaciones interadministrativas

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

²⁴ A. GALÁN GALÁN, *La creación de la figura de la «Comunidad de Municipios» por la Ley Catalana 21/2002, de 5 de julio, de séptima modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen local de Cataluña*, in *Revista General de Derecho Administrativo*, 1, 2002, in totum.

competencias, estableciéndose, de ser necesario, alguna especialidad de estas respecto del régimen común contenido en la LRJSP.

5. EPÍLOGO

A tenor de lo indicado el 16 de octubre de 2024 por el Secretario de Estado de Medio Ambiente en la Comisión de Despoblación y Reto Demográfico del Senado es previsible que la elaboración de un régimen especial para los municipios de menor dimensión se dilate en el tiempo de forma considerable y, por ello, que la completa implementación del principio de diferenciación en el nivel municipal español sea una cuestión de años, como mínimo.

***Abstract.** El presente trabajo tiene por objeto identificar y describir, someramente, cuáles podrían ser los contenidos de un futuro estatuto de los ayuntamientos de menor población que pudiese servir para articular, de forma adecuada, el principio de diferenciación a nivel municipal.*

--

This contribution aims to ascertain and concisely outline the potential contents of a prospective statute for smaller municipalities that could serve to adequately articulate the principle of differentiation at the local level.