



OBSERVATORIO DE
LA DESPOBLACIÓN

**Repensando el régimen local desde el
prisma del reto demográfico y territorial:
simplificación administrativa para una mejor
gestión municipal**

José Luis Domínguez Álvarez

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO
02/2024

El **Observatorio de la Despoblación** de la provincia de Guadalajara surgió por iniciativa de la Diputación de Guadalajara y de la Universidad de Alcalá a través de su Fundación.

Es un lugar de encuentro entre la academia, la administración, las instituciones públicas y privadas, para el debate y el análisis de las políticas de la lucha contra la despoblación y la mejora del medio rural. Un espacio abierto para el trabajo colaborativo, también con las organizaciones sin fines de lucro.

Su función es promover estudios e investigaciones, celebrar jornadas y seminarios, y realizar publicaciones que sirvan de inspiración para el diseño y la implementación de políticas públicas innovadoras en el este ámbito.

Por iniciativa de:



Universidad
de Alcalá



Desarrollado por:



INSTITUTO UNIVERSITARIO
de Análisis Económico y Social

«[L]as leyes generales, no ejercen más que una influencia indirecta y a menudo invisible sobre la condición y el bienestar de cada ciudadano. La Administración local, en cambio, tiene un contacto directo con ellos; toca continuamente sus puntos más sensibles: influye en todos los pequeños intereses que forman el gran interés que se pone en la vida, es el objeto principal de sus temores y también el de sus esperanzas más queridas, los mantiene vinculados a ella por una infinidad de lazos invisibles que los arrastran sin que se den cuenta»¹.

¹ Vid. DE TOCQUEVILLE, A., *L' Ancien Régime et la Révolution*, Alianza Editorial. Madrid, 1982, p. 15.

REPENSANDO EL RÉGIMEN LOCAL DESDE EL PRISMA DEL RETO DEMOGRÁFICO Y TERRITORIAL: SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA PARA UNA MEJOR GESTIÓN MUNICIPAL

RESUMEN

En los últimos años hemos asistido a la edificación de una auténtica política pública de reto demográfico y territorial multinivel, con el propósito de combatir las carencias del modelo preexistente, caracterizado por el establecimiento de un entramado de políticas públicas erráticas, estáticas, tardías, y en muchos casos carentes de una ejecución efectiva. Transformar esta triste realidad requiere la adopción de un conglomerado de medidas urgentes, profundas transformaciones que están estrecha e íntimamente vinculadas con la esencia misma del régimen jurídico aplicable al medio rural: el impulso de los procesos de simplificación administrativa como mecanismo prioritario para alcanzar la anhelada eficacia y eficiencia, axiomas imprescindibles de toda actuación administrativa; la metamorfosis de los esquemas competenciales de la Administración pública territorial orientada al empoderamiento de las Entidades Locales sobre los principios de atribución de competencias de subsidiariedad y proporcionalidad; o el fomento de la colaboración público-privada como presupuesto indispensable para revitalizar el depauperado medio rural, conscientes, de que los poderes públicos no pueden acaparar el monopolio de los intereses generales. Éstos son solo algunos de los múltiples retos a los que las Administraciones públicas deben dar respuesta sin dilación para devolver el alma a los pueblos de las áreas rurales con desafíos demográficos.

Palabras clave

Administración local; simplificación y racionalización administrativa; discriminación normativa positiva; Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población; gobernanza de la despoblación; reto demográfico y territorial.

ABSTRACT

In recent years we have witnessed the construction of a genuine public policy of multilevel demographic and territorial challenge, with the aim of combating the shortcomings of the pre-existing model, characterised by the establishment of a network of erratic, static, late public policies, and in many cases lacking in effective implementation. Transforming this sad reality requires the adoption of a series of urgent measures, profound transformations that are closely and intimately linked to the very essence of the legal regime applicable to the rural environment: the promotion of administrative simplification processes as a priority mechanism to achieve the desired effectiveness and efficiency, essential axioms of all administrative action; the metamorphosis of the territorial public administration's competency schemes aimed at empowering Local Bodies on the principles of subsidiarity and proportionality; or the promotion of public-private collaboration as an essential prerequisite to revitalise the impoverished rural environment, aware that the public authorities cannot monopolise the general interest. These are just some of the many challenges to which public administrations must respond without delay in order to restore the soul of the villages in rural areas with demographic challenges.

Keywords

Local administration; administrative simplification and rationalisation; positive regulatory discrimination; Basic Statute for Small Municipalities; governance of depopulation; demographic and territorial challenge.

AUTORÍA

José Luis Domínguez Álvarez es Docente e Investigador del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca especializado en el análisis jurídico-administrativo del reto demográfico y territorial. Fruto de ello dispone de más de cuarenta publicaciones en algunas de las revistas más conocidas del Derecho español de la especialidad (Revista General de Derecho Administrativo, Revista Española de Derecho Administrativo, Revista Aranzadi Derecho y Nuevas Tecnologías, etc.), así como en algunas de las revistas internacionales más destacadas en su área de conocimiento (Revista Digital de Derecho Administrativo, Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, etc.). A este conjunto de artículos de revista hay que sumar más de cuarenta contribuciones en obras colectivas publicadas en las más prestigiosas casas editoriales (Thomson Reuters-Aranzadi, Tirant lo Blanch, Wolters Kluwer, Comares, Iustel, Colex, etc.). Así mismo, cuenta en su haber con un total de siete monografías, cuatro individuales y tres en coautoría.

En idéntico sentido, conviene destacar su labor como experto en materia de reto demográfico y territorial, como demuestran su comparecencia en la Comisión de Despoblación del Senado de España (2022) o su nombramiento como vocal experto del Consejo de Dinamización Demográfica de la Junta de Castilla y León (2023).

ÍNDICE

1. REPENSAR EL CORPUS NORMATIVO Y EL APARATO INSTITUCIONAL PARA REVITALIZAR LAS COMUNIDADES RURALES: LA IMPORTANCIA DE LA MIRADA LOCAL	7
2. EL MUNICIPALISMO COMO PIEDRA ANGULAR DEL BIENESTAR Y LA CALIDAD DE VIDA DE LOS TERRITORIOS RURALES CON DESAFÍOS DEMOGRÁFICOS	10
3. LA PROBLEMÁTICA DE LA POBLACIÓN FLOTANTE Y SU AFECTACIÓN NUCLEAR EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ESENCIALES EN LAS COMUNIDADES RURALES.....	13
4. ANÁLISIS DE LA INSUFICIENTE REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL OPERADA POR EL REAL DECRETO-LEY 6/2023, DE 19 DE DICIEMBRE.....	17
5. LA NECESARIA APUESTA POR ARTICULAR UN RÉGIMEN JURÍDICO ESPECÍFICO PARA LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN: DE LAS PROMESAS A LA ACCIÓN.....	19
6. DE LEGE FERENDA: PROPUESTAS PARA LOGRAR LA ANSIADA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS Y FACILITAR LA “GOBERNANZA DE LA DESPOBLACIÓN”	21
BIBLIOGRAFÍA	22

1. REPENSAR EL CORPUS NORMATIVO Y EL APARATO INSTITUCIONAL PARA REVITALIZAR LAS COMUNIDADES RURALES: LA IMPORTANCIA DE LA MIRADA LOCAL

La problemática de la España vaciada o, mejor dicho, el reto de revitalizar nuestro preciado medio rural es en esencia, como señala con clarividencia el profesor FERNANDO PABLO «un problema de personas; un problema de territorios; un problema, en primer lugar, jurídico, pues a ese campo pertenece la regulación de las relaciones no solo entre personas, sino también entre poderes públicos y ciudadanos, y entre personas y medio»².

Ciertamente, si detenemos nuestra atención en analizar la influencia que ejerce el universo de normas que componen nuestro sistema jurídico, mediante las cuales se pretende ordenar la vida social y resolver los conflictos de la ciudadanía, observamos con pasmosa facilidad como el derecho positivo, el derecho vigente, está contribuyendo extraordinariamente a agravar aún más los problemas propios de la ruralidad, dificultando cualquier intento de revitalización del medio rural y fomentando el fenómeno de la despoblamiento.

En la actualidad, encontramos numerosos ejemplos de esta perniciosa influencia del régimen jurídico en el desarrollo de las sociedades rurales, especialmente en lo que se refiere a ámbitos tan relevantes como la protección del medio ambiente, el urbanismo, la ordenación del territorio, la contratación pública o la gestión de fondos Next Generation EU, ámbitos normativos que constituyen algunas de las principales preocupaciones de los gestores municipales de aquellas comunidades rurales con desafíos demográficos.

En efecto, en los últimos años hemos asistido a la multiplicación de los problemas derivados de la rígida aplicación de una normativa administrativa desmedida³, que en muchos casos surge del desconocimiento total de la realidad objeto de regulación. En este sentido, conviene señalar que el medio rural dispone de su propia idiosincrasia y representa en sí mismo una realidad totalmente diferente y alejada del ruido de las grandes ciudades.

Sentado lo anterior, no se trata de realizar una enmienda a la totalidad del conjunto de normas que constituyen nuestro sistema normativo, ni de fomentar la proliferación⁴ y complejidad de un ya de por sí nutrido régimen jurídico, siás bien de advertir la acuciante necesidad de racionalizar los procesos legislativos. Con todo ello, lo que se pretende es alcanzar una correcta regulación de las especificidades propias del medio rural, sin que ello suponga desvirtuar en forma alguna los principios generales del Estado de Derecho, especialmente en lo que se refiere al escrupuloso cumplimiento del principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica⁵.

² Vid. FERNANDO PABLO, M.M., “Devolver el alma a los pueblos: el encuentro «Rural Renaissance”, en *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 7, núm. 2, 2020, p. 12.

³ Esta situación no deja de ser en sí misma una paradoja, puesto que “el Derecho administrativo se construyó y desarrolló en torno a las Administraciones pública (...) Es el Derecho que se fue desarrollando al filo de su sometimiento a la ley y los tribunales y cuyo objetivo era y es alcanzar un punto de equilibrio entre los poderes atribuidos a la Administración, para la tutela del interés público que se le encomienda, y los derechos de los particulares, estableciendo fórmulas justas y efectivas de recomposición de esos derechos en los supuestos en que resultaran mermados por la actividad de la Administración”. Vid. ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Marcial Pons. Novena edición, Barcelona, 2019, p. 49.

⁴ En efecto, lo que se propugna en estas líneas no solo hace referencia a la necesidad de que el sistema normativo recoja entre sus disposiciones las particularidades propias de la ruralidad, sino también la necesidad de racionalizar los procesos de legislación, reduciendo significativamente el elenco de normas que regulan de forma contradictoria una misma realidad, llevando a cabo consigo un proceso de «neocolonialismo normativo» que conduce al inmovilismo y reduce las iniciativas en el medio rural a la mínima expresión.

⁵ En este punto, conviene recordar que nuestra Constitución, en su art. 9.3 «garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».

No debemos olvidar que “las leyes que la Constitución legitima son generales y comunes, y ante ellas todos los españoles son iguales”⁶. No se pretende, por tanto, quebrar este criterio de generalidad, sino más bien de encontrar un correcto equilibrio entre lo rural y lo urbano, partiendo de la idea de que ambas realidades presentan matices y características diferenciadas. Por tanto, si lo que se procura es que el sistema normativo lleve a cabo una regulación efectiva y eficaz del orden social y contribuya resolver los conflictos de la ciudadanía, y no a incentivar los mismos, este sistema necesariamente deberá contemplar entre sus disposiciones las particularidades propias de la ruralidad.

Así las cosas, avanzar hacia un sistema de ordenación territorial que se construya sobre la base de la racionalización normativa y la simplificación administrativa en favor de los territorios rurales no solamente es un clamor entre aquellos servidores públicos que se encuentren gestionando la despoblación en primera línea de batalla, sino que constituye además una prioridad impostergable en la hoja de ruta del conjunto de las Administraciones públicas en materia de reto demográfico y territorial, vehiculando las agendas públicas de la Unión Europea, el Estado español y las Comunidades Autónomas.

Esta premisa ya fue proclamada en la Declaración de Cork 2.0. «Una vida mejor en el medio rural», que incluía dentro de sus orientaciones políticas la aplicación de un mecanismo rural de garantía que asegure que el desarrollo rural se incluye en todas las estrategias y políticas de la Unión⁷. Esta idea ha cristalizado, de igual forma, en la «Visión a largo plazo para las zonas rurales de la Unión Europea». En dicho documento la Comisión Europea reconoce la necesidad, so pretexto de alcanzar la cohesión económica, social y territorial, de revisar las políticas de la Unión Europea desde una perspectiva rural, teniendo en cuenta sus posibles repercusiones e implicaciones sobre el empleo y el crecimiento rurales, así como sobre las perspectivas de desarrollo, bienestar social e igualdad de oportunidades para todos, y sobre la calidad ambiental de las zonas rurales.

Para ello, se propone, como parte del Programa de Mejora de la Legislación⁸, la aplicación de un mecanismo de verificación rural, especialmente para evaluar de forma anticipada la repercusión de las principales iniciativas legislativas de la Unión Europea en las zonas rurales. Su finalidad será garantizar la coherencia, consistencia y complementariedad entre políticas para el beneficio de las zonas y comunidades rurales⁹.

Por su parte, el Plan de Recuperación 130 Medidas frente al Reto Demográfico del Gobierno de España contempla como parte esencial de la transformación estructural de las áreas rurales y los pequeños municipios, junto a la articulación de un amplio conjunto de planes e inversiones orientadas a estos espacios, la realización de reformas normativas e institucionales,

⁶ Vid. GARCIA DE ENTERRÍA, E., “Principio de legalidad, Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 10, 1984, pp. 22-23.

⁷ Vid. SANZ LARRUGA, F. J., «Instrumentos de evaluación y participación para la cohesión territorial y ante el reto demográfico», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 33, 2023, pp. 71-72.

⁸ Como señala el Gobierno de España, la mejora de la regulación ha de entenderse como una política pública en sí misma, de corte transversal y de carácter indispensable, que debe funcionar como premisa de desarrollo de cualquier intervención pública para garantizar la consecución de sus principales objetivos al mínimo coste. En este sentido, la mejora de la regulación puede definirse como un conjunto de principios (necesidad, proporcionalidad, no discriminación, etc.) e instrumentos que deben aplicarse durante todo el ciclo de intervención pública en sus diferentes fases (planeamiento, elaboración, aprobación, implementación y seguimiento, revisión y evaluación) para garantizar que ésta se realiza de la mejor forma posible.

⁹ La aplicación de este mecanismo estuvo recomendada por la Declaración de Cork 2.0 «Una vida mejor en el medio rural», confirmada por la Comunicación de la Comisión «El futuro de los alimentos y de la agricultura» de 2017, así como por la recientemente adoptada Comunicación sobre la mejora de la legislación, y recalada por las autoridades locales y regionales.

especialmente en lo que atañe a la reforma del régimen local y la simplificación administrativa con la finalidad de facilitar el liderazgo y la toma de decisiones de los gobiernos locales¹⁰.

Esta premisa tiene su reflejo, de igual forma, en el conglomerado de documentos de planificación y legislaciones sectoriales autonómicas que se han ido adoptando de manera paulatina para hacer frente al reto demográfico y territorial. Sirva como ejemplo el art. 8 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, en el que se positiviza la necesidad de instaurar un auténtico informe de impacto demográfico en los siguientes términos: “[e]n los procedimientos de elaboración de proyectos de ley y de disposiciones reglamentarias que las desarrollen, así como en la elaboración de planes y programas que se tramiten por la Administración Regional, se deberá incorporar un informe sobre impacto demográfico, teniendo en cuenta la perspectiva de género, que analice los posibles efectos sobre las zonas rurales con problemas de despoblación y establezca medidas para adecuarla a la realidad del medio rural y para luchar frente a la despoblación [...] En la elaboración de los presupuestos regionales se tomarán en consideración indicadores que permitan integrar el impacto demográfico y de lucha frente a la despoblación en las políticas presupuestarias¹¹”.

A mayor abundamiento, el art. 24 del mismo texto legal preceptúa lo siguiente: “[l]a Administración Regional, promoverá en colaboración con todas las Administraciones públicas, iniciativas de simplificación normativa y administrativa, con el fin de facilitar el desarrollo de proyectos e iniciativas públicas y privadas, que contribuyan a la revitalización económica y social de las zonas rurales, en particular de las escasamente pobladas y en riesgo de despoblación”.

Esta cuestión se presenta como una alternativa de futuro cierta para las Entidades Locales de aquellos territorios en los que, como ocurre en el supuesto de Guadalajara, el reto demográfico se plantea como un desafío de primer nivel. A este respecto, conviene recordar que la provincia de Guadalajara está compuesta por un total de 288 municipios, de los cuales 173 disponen de menos de 101 habitantes (60,1% del total). Así mismo, el 85% de los municipios (244) disponen de una densidad de población inferior a 12,5 hab./km²; y que el 93% del conjunto de los municipios de la provincia (267) están clasificados como Zonas de Extrema Despoblación (Según los datos oficiales de 2023 del Instituto Nacional de Estadística (INE), recopilados por el Observatorio de la Despoblación de Guadalajara).

Todos estos indicadores sociodemográficos dan cuenta del acuciante grado de la despoblación que padece este territorio, al tiempo que permiten obtener una foto fija de su planta local, en la que predominan municipios de pequeño tamaño que requieren de facilidades normativas para simplificar la gestión municipal, eliminar trabas burocráticas y procedimentales innecesarias y potenciar el carácter prestacional y asistencial en aras de fomentar el desarrollo local y la ampliación del bienestar y la calidad de vida de las comunidades rurales.

¹⁰ Se contemplan en dicho documento, así mismo, la incorporación de la perspectiva rural y el impacto demográfico en la elaboración de normas, planes y programas de inversión, la articulación de informes de impacto de género e infancia aplicados al Reto Demográfico, la reforma del sistema de financiación autonómica y local, la aprobación de la Ley de Trabajo a Distancia, la elaboración de la Estrategia de Turismo Sostenible España 203, la eliminación del copago farmacéutico para colectivos vulnerables, el impulso de la gobernanza multinivel frente al reto demográfico, el impulso de la Estrategia Conjunta de Desarrollo Transfronterizo con Portugal, el despliegue de la Agenda 2030 a nivel local o la creación del Observatorio de Reto Demográfico.

¹¹ Esta cuestión es ya una realidad en Castilla-La Mancha, como demuestra la Memoria de Impacto Demográfico y de Lucha contra la Despoblación que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales 2024, situando a la Comunidad como una referencia incontestable en este concreto campo. Más información disponible en: <https://despoblacionguadalajara.es>

2. EL MUNICIPALISMO COMO PIEDRA ANGULAR DEL BIENESTAR Y LA CALIDAD DE VIDA DE LOS TERRITORIOS RURALES CON DESAFÍOS DEMOGRÁFICOS

Resulta paradigmático que ante la situación que atraviesan buena parte de las áreas rurales del interior de nuestro país, siguen existiendo movimientos y corrientes políticas que aboguen abiertamente por la supresión de municipios y Entidades Locales en aras de una hipotética y ficticia eficiencia y como receta milagrosa para hacer frente al reto demográfico y territorial¹². En otro tiempo, esta tesis llegó a ser mayoritaria también en diversos estudios doctrinales desarrollados por afamados investigadores de reconocido prestigio¹³, sin embargo, el paso del tiempo, el valor de las raíces y la constatación empírica de que potenciar la fusión de municipios por la vía de la ley tenía escasos o nulos resultados, pues más allá de generar crispación social, no ha logrado su finalidad primigenia: adelgazar la planta local y mejorar la prestación de servicios públicos en clave local.

En contraposición, cada vez son más las voces que señalan que la supresión de municipios en el medio rural, lejos de presentar efectos positivos en términos de ahorro y eficiencia¹⁴, supondría ahondar aún más en los procedimientos de abandono de las zonas rurales, agravando con ello la problemática de la despoblación, e incrementando la desigualdad social y territorial entre el medio urbano y el medio rural¹⁵.

En cierta forma, existe una correlación entre la importancia otorgada por el aparato del Estado a las Entidades Locales y la evolución¹⁶ propia de las comunidades asentadas en el medio rural¹⁷.

¹² Debe tenerse en cuenta, como subraya ARENILLA SÁEZ, que las iniciativas orientadas a la supresión y fusión de municipios no han cuajado en la agenda política española, en particular por las siguientes cuestiones fruto de la fuerte identidad y el vínculo de pertenencia de sus habitantes; a que son la base de la configuración del sistema de partidos español; y a haber fracasado los intentos de agrupación municipal generalizada en los últimos dos siglos. Vid. ARENILLA SÁEZ, M., "El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios", en AAVV, *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonomico: documento técnico*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012, p. 209.

¹³ En este sentido, BELLO PAREDES afirma que «resulta curioso, y realmente preocupante en términos de eficiencia y sostenibilidad, que la Constitución gaditana de 1812 exigiera más de 1.000 habitantes para constituir un municipio, y actualmente no se exija cifra alguna para el mantenimiento como entidad local de las ya existentes con independencia de su población y sostenibilidad». Vid. BELLO PAREDES, S.A., "Castilla y León vacía (vacía): esperando a Ulises", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva época, n.º 13, 2020, p. 117.

En idéntico sentido opina una parte de la doctrina, la cual apoya medidas de fusión obligatoria de municipios para conseguir la existencia de una planta municipal viable y sostenible. Vid. COSCULLUELA MONTANER, L., "Reforma de la Administración local. Una oportunidad de modificar la planta que no se puede perder", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 157, 2013, p. 11; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J.L., "Cooperación y subsidiariedad intermunicipal". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 302, 2006, p. 67.

¹⁴ Cfr. QUINTANA LÓPEZ, T., "Debate previo a la reforma de la legislación del Estado de Régimen Local", en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), *La reforma del Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 35.

¹⁵ Recuérdese que la determinación del concepto y la estructura de la planta municipal es competencia del legislador estatal, pues: "corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal. Así, el Estado podía haberse inclinado por un modelo minifundista, basado en la existencia de núcleos de población sin exigencia alguna de un mínimo territorial, o por un modelo basado en mayores exigencias de población y territorio, si es que lo hubiera considerado necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía, o por una combinación de ambos en función de la realidad existente o, finalmente, por un modelo que dejase un amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas para configurar el elemento territorial de los municipios". Vid. STC 103/2013, de 25 de abril, FJ. 5.

¹⁶ Como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, las ideas modernas del régimen local surgen en Francia a partir de la segunda mitad del Siglo XVIII, con el movimiento social y político conocido como «reforme de l'impôt», corriente que trascendía la simple transformación del sistema impositivo y que pretendía replantear las técnicas políticas medievales y degeneradas en las que se sustentaba la monarquía absolutista. Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Turgot y los orígenes del municipalismo moderno", en *Revista de Administración pública*, n.º 33, 1960, p. 80.

¹⁷ Como señala TURGOT, pese a sus fervorosas convicciones centralistas, la realidad «natural» del pueblo es «susceptible d'une administration politique aussi claire que l'administration religieuse que le curé y exerce. Adicionalmente señala que a estas administraciones de parroquia debe encomendárseles atender las "necesidades especiales de cada lugar», o lo que es lo mismo, las materias en que todos los habitantes, tanto ricos como pobres, «tienen un interés común". Vid. SCHEIXE, *Oeuvres de Turgot et documents le concernant*. Tomo IV, Paris, 1922, p. 581.

En efecto, la evolución de la Administración Local se ha caracterizado inexorablemente por un progresivo declive, tanto a nivel estructural como funcional, cuestión no exenta de controversias, que ha suscitado prolíficos debates en la doctrina administrativista en los últimos siglos.

Esta problemática de las Administraciones locales se ha planteado tradicionalmente como un enfrentamiento dialectico entre dos ideas-fuerza antagónicas: la centralización y la autonomía. Durante el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX, la centralización se apoyaba en la idea de implantar un modelo de Estado racional y eficaz, que funcionase de manera unitaria y sincronizada en todas sus piezas, tanto centrales como locales; la conveniencia de instrumentalizar las Corporaciones locales como mecanismos electoralistas; y, en fin, la desconfianza ante la probable irresponsabilidad y/o incompetencia de los gestores locales. Sus manifestaciones eran también notorias: implantación de un completo abanico de controles ejercidos por la Administración estatal, congelación práctica de las competencias tradicionalmente atribuidas a los Ayuntamientos; y mantenimiento de un sistema tributario local anticuado, de una extraordinaria rigidez e insuficiente por naturaleza para sostener sus gastos¹⁸.

En contraposición, otros teóricos no menos importantes se apresuraron a reseñar la importancia de fomentar el establecimiento de una Administración local poderosa, que contribuyera a garantizar de forma efectiva los intereses generales de la ciudadanía. En este sentido, cobran especial relevancia los posicionamientos de numerosos pensadores que como DE TOCQUEVILLE advierten de forma acertada que “las leyes generales, no ejercen más que una influencia indirecta y a menudo invisible sobre la condición y el bienestar de cada ciudadano. La Administración local, en cambio, tiene un contacto directo con ellos; toca continuamente sus puntos más sensibles: influye en todos los pequeños intereses que forman el gran interés que se pone en la vida, es el objeto principal de sus temores y también el de sus esperanzas más queridas, los mantiene vinculados a ella por una infinidad de lazos invisibles que los arrastran sin que se den cuenta”¹⁹.

Transcurrido más de un siglo desde esos antiguos postulados centralizadores que buscaban un Estado fuertemente centralizado, la situación se pretende revertir mediante la atribución de autonomía a las Entidades Locales, algo que a todas luces se ha revelado marginal y con efectos superficiales²⁰.

Surge de esta forma, una primera noción o el principio básico de la autonomía local, entendido como el autogobierno por los que «viven o están sobre el lugar», en el sentido social o político del moderno municipalismo.

¹⁸ Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Vol. 1, Madrid, 1998.

¹⁹ Vid. DE TOCQUEVILLE, A., *L'Ancien Régime et la Révolution*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, p. 15.

²⁰ Recuérdese que el sistema de competencias de las Entidades Locales se reguló sobre la idea de participación competencial, lo que supone que, siendo los titulares primarios de todas las materias el Estado y las Comunidades Autónomas, en la medida en que únicamente esto disponen de potestad legislativa, las competencias concretas de la Administración Local serán aquellas que les atribuyan las leyes estatales y autonómicas reguladoras de los sectores concretos de la acción pública.

Esta idea se desprende del art. 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, (RLBRL) modificado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL), según el cual: «1. 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. 2. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen».

Esta idea de la autonomía local²¹ defendida de forma fervorosa por los autodenominados «*municipalistas*», tiene su origen en la ideología del municipalismo romántico alemán²², y ha terminado logrando una consagración constitucional enfática que se refleja de forma indubitativa en los artículos 137 y 140 de la Constitución española. Una autonomía cuyo único fruto ha sido conferir un cierto grado de independencia formal a la actuación de los administradores locales, pero que no ha atacado el problema de raíz, ya que a los esfuerzos centralizadores tradicionales hay que añadir un nuevo «centralismo autonómico» tremendamente virulento que muestra una gran resistencia a despojarse de algunas de sus competencias, las cuales sobre la idea de la tan ansiada eficiencia administrativa, estarían mejor ejercitadas en manos de las Entidades Locales. Todo ello propicia un futuro incierto para la Administración local, la cual sigue estando en claro peligro de extinción, con los devastadores efectos que esto puede producir en las zonas rurales, las cuales verán aún más olvidados sus intereses y seguirán sufriendo los efectos de una (des)regulación derivada de la adopción de multitud de nuevos instrumentos normativos que en nada se corresponderán con la realidad rural, lo que propiciará aún más el abandono del territorio con los elevados costes sociales que esto conlleva.

Si a esta problemática de las Entidades Locales derivada de un esquema competencial que adolece la necesidad de abordar una nueva ola de descentralización del poder político, con la finalidad de empoderar a la Administración Local, es decir, al elemento institucional más próximo a la ciudadanía y, por tanto, el más indicado para satisfacer en mejor medida los intereses generales²³ —eficacia—; le añadimos una financiación insuficiente y el establecimiento de unos ilógicos controles financieros y presupuestarios de talla única, los cuales lejos de fomentar el *accountability* o la rendición de cuentas de los gestores municipales, propician el obstruccionismo y la minimización de la capacidad de acción de la Administración Local, entendemos el porqué del declive de las Entidades Locales, y al mismo tiempo, buena parte de las reclamaciones de quienes abogan por la sostenibilidad de los pequeños municipios.

Esta perniciosa tendencia obstruccionista del Derecho y, especialmente, del Derecho Administrativo, puede observarse en diferentes aspectos de la gestión municipal²⁴ y de la ruralidad, algo que choca frontalmente con los postulados propios del derecho local, entendido

²¹ Recuérdese que el Preámbulo de la Carta Europea de Autonomía Local, considera a las Entidades Locales como uno de los principales fundamentos de un régimen democrático en el que dar cabida al derecho de participación de los ciudadanos, y en el que por su proximidad a ellos ha de permitir una administración más eficaz de los asuntos públicos.

²² En esta línea, conviene recordar que será el socialismo municipal el que a finales del siglo XIX, gracias a la extensión de los nuevos valores de solidaridad y de igualdad impulsen de forma decidida el desarrollo de los servicios públicos esenciales en toda Europa, permitiendo a la ciudadanía acceder a prestaciones hasta la época desconocidas y tan importantes como el alumbrado público, transporte, electricidad, redes de abastecimiento de agua potable, saneamiento y alcantarillado, mercados de abastos, etc. Cfr. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2021, pp. 767 y ss.

²³ Esta idea que ahora exponemos confronta con el argumento de quienes apuestan por la supresión de Entidades Locales como mecanismo para la supresión de duplicidades funcionales en el sector público, y coincide a la perfección con la apreciación señalada por VELASCO CABALLERO, según el cual «las duplicidades funcionales no son una característica propia de las Administraciones públicas españolas. Mirando a otros países europeos claramente se observa cómo las duplicidades funcionales son un fenómeno normal en la distribución de poder entre regiones y entidades locales en otros Estados». Vid. VELASCO CABALLERO, F., «Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales», en *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 5, 2011, p. 24.

²⁴ Si analizamos algunos de los hitos administrativos más recientes, observamos con pasmosa perplejidad como los mismos han sido confeccionados y pensados desde una óptica exclusivamente urbanita, sin tener en cuenta los efectos que ello conlleva para las áreas rurales. Un ejemplo palmario de esta tendencia es el impulso de los procedimientos de digitalización administrativa, ideados para mejorar la calidad de la prestación de servicios en aras de una mayor y mejor eficacia y eficiencia. Pues bien, transcurrida más de una década desde la adopción de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, norma que reconoce el derecho de la ciudadanía a relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones públicas, buena parte de la población, la que habita en las zonas rurales no tiene acceso a esta administración electrónica, la cual constituye una quimera y está a un paso de convertirse en uno de esos mitos y múltiples leyendas que atesora la cultura tradicional del medio rural.

como el derecho de la cercanía y la inmediatez, como el conjunto de instituciones destinado a regular a las EELL y a las relaciones de estas con los ciudadanos, que son las que los vecinos perciben con mayor cercanía²⁵.

Por todo ello, consideramos necesario no solo poner en valor la importancia capital de las Entidades Locales en la lucha contra la despoblación del entorno rural, sino también recordar el concepto de «poder municipal»²⁶, el cual constituye una de las piedras angulares de la historia administrativa contemporánea, y uno de los rasgos distintivos de la propia concepción de nuestro régimen local²⁷. Y es que, la salvación del medio rural pasa en gran medida por el empoderamiento de la Administración Local, no solo mediante la ampliación de la atribución de competencias, sino también mediante la mejora de los instrumentos de financiación de este tipo de Administraciones públicas, y especialmente, por la simplificación de los procedimientos administrativos, con la finalidad de garantizar ese principio de inmediatez latente en la propia noción del derecho local, el cual constituye la llave maestra para la correcta satisfacción de los intereses generales de quienes un día decidieron loablemente confiar su proyecto vital a la ruralidad²⁸.

3. LA PROBLEMÁTICA DE LA POBLACIÓN FLOTANTE Y SU AFECTACIÓN NUCLEAR EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ESENCIALES EN LAS COMUNIDADES RURALES

El Gobierno de España y las Comunidades Autónomas convinieron en la VI Conferencia de presidentes, celebrada el 17 de enero de 2017, afrontar los cambios demográficos que afectan a España, y, de forma concreta, acordaron las siguientes cuestiones:

- (i) Impulsar medidas específicas para hacer frente a los desafíos demográficos.
- (ii) Elaborar y desarrollar una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, de naturaleza global y transversal, que diseñe una respuesta conjunta y de futuro para paliar la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante.
- (iii) Defender ante las autoridades de la Unión Europea la necesidad de que las políticas de la Unión tengan en cuenta y den respuesta a los desafíos demográficos, que en la mayoría de los aspectos son comunes a todos los Estados miembros.

Como resultado, el Consejo de Ministros aprobó, con fecha 29 de marzo de 2019, un importante Acuerdo sobre las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico,

²⁵ Vid. GARCÍA RUBIO, F., *El derecho local tras la "racionalización". Entre la transparencia, la remunicipalización y el ajuste presupuestario*, Tirant lo Blanch., Valencia, 2020, p. 21.

²⁶ El concepto de «*pouvoir municipal*», que aparece en su formulación estricta en la Asamblea Constituyente en el año crítico de 1789 y que será objeto más adelante de un debate teórico importante que terminará por precisar sus rasgos distintivos y sus pretensiones organizativas. El concepto se formula en el siguiente texto del famoso Decreto de la Asamblea de 14 de diciembre de 1789, de organización de las «*municipalités*», artículo 49: *les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'Administration générale de l'Etat et déléguées par elle aux municipalités*. Cfr. MONNET, E., *Histoire de Administration Provinciales départementale et communale en France*. París, 1885.

²⁷ Vid. *Op. cit.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Turgot y los...", p. 80.

²⁸ Como señala acertadamente el profesor FERNANDO PABLO, son estas Entidades Locales de la ruralidad, incluidas aquellas de menor tamaño y capacidad económica, las que realizan una labor impagable en la gestión y gobierno del territorio, garantizando la protección integral de elementos naturales tan relevantes para la pervivencia de nuestra sociedad como las aguas, los montes, la biodiversidad o los recursos naturales en su sentido más amplio, lo que les confiere una importancia capital. Pese a todo ello, conviene recordar que desde la promulgación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local son estas entidades las que se encuentran en serio riesgo de extinción, con las repercusiones sociales que ello conlleva no solo para las poblaciones de la España rural, sino también para el conjunto de la sociedad. Cfr. FERNANDO PABLO, M.M., "Inframunicipalidad y Gobierno del territorio en Castilla y León", en RIVERO ORTEGA, Ricardo (Dir.), *Derecho local de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 175-206.

elaboradas por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico²⁹, adscrito al Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Dichas directrices plantean una Estrategia de carácter global y transversal, desde una perspectiva multidisciplinar y con la participación de todos los departamentos a través del trabajo de un grupo interministerial, incorporando una perspectiva demográfica en el análisis de las actuaciones sectoriales. Entre los objetivos transversales de dicho documento destacan:

- a) Garantizar una plena conectividad territorial, con una adecuada cobertura de internet de banda ancha y de telefonía móvil en todo el territorio, de acuerdo con la Agenda Digital Europea 2020.
- b) Asegurar una apropiada prestación de servicios básicos a toda la población en condiciones de equidad, adaptada a las características de cada territorio.
- c) Incorporar el impacto y la perspectiva demográfica en la elaboración de leyes, planes y programas de inversión, favoreciendo la redistribución territorial en favor de una mayor cohesión social.
- d) Avanzar en la simplificación normativa y administrativa para los pequeños municipios, con el fin de facilitar la gestión de los ayuntamientos.
- e) Eliminar los estereotipos y poner en valor la imagen y la reputación de los territorios más afectados por los riesgos demográficos.
- f) Mejorar los mecanismos para una mayor colaboración público-privada, potenciando la incorporación de los factores demográficos en la responsabilidad social del sector privado, para convertir todos los territorios, sin exclusiones, en escenarios de oportunidades.
- g) Alinear las líneas de acción y los propósitos de la Estrategia con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030.

En lo que respecta a las líneas de acción prioritarias, las directrices contemplan los siguientes extremos:

- (1) Afrontar la despoblación
 - Garantizar la funcionalidad de los territorios afectados por la despoblación y la baja densidad.
 - Mejorar la competitividad y facilitar el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento.
 - Favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural.
- (2) Afrontar los desequilibrios de nuestra pirámide de población
 - Coordinar las acciones referidas a personas mayores, envejecimiento activo y atención a la dependencia en todo el territorio.
 - Apoyar la puesta en marcha de proyectos de desarrollo socioeconómico de jóvenes, que garanticen el relevo intergeneracional.

²⁹ En este sentido, recuérdese que el Gobierno de España aprobó el Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, por el que se crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y se regula su régimen de funcionamiento, y al que corresponde la elaboración y el desarrollo de una estrategia nacional frente al reto demográfico y aquellas tareas que contribuyan a dar respuesta a la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante.

- Facilitar el desarrollo de proyectos que garanticen la libertad de residencia efectiva de las mujeres en el territorio.
- Garantizar las condiciones que favorezcan la crianza de hijas e hijos, y que faciliten la equiparación de la tasa de natalidad al promedio de la UE.
- Asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la infancia por ámbito de residencia.
- Trabajar, en coordinación con la UE, para canalizar una migración regular y ordenada, y su arraigo en todo el territorio.
- Facilitar la vuelta de los españoles residentes en el exterior que deseen regresar a España.

(3) Gestionar los efectos de la población flotante

- Garantizar la prestación de servicios básica para la población residente y flotante en todo el territorio.
- Asegurar el dimensionamiento de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el desarrollo socioeconómico sostenible de las áreas con intensos flujos de población flotante.

Cuantificar y valorar estas variaciones poblacionales no es tarea fácil para la administración por la cantidad de variables estacionales, demográficas y económicas distintas que inciden en estos fenómenos³⁰. No obstante, su efecto y omisión de previsión puede provocar fuertes desajustes de servicios ya que en algunas ocasiones puede que los recursos públicos no estén adaptados al número de personas que se encuentren en un determinado lugar, puesto que dependiendo de la época del año en la que nos encontremos, la población puede llegar a ser muy distinta a las personas censadas o empadronadas para las que la administración había tenido previsto prestar sus servicios básicos³¹.

Según los datos de la Encuesta de Turismo de Residentes (ETR/FAMILITUR) de 2017, los residentes en España realizaron 193,7 millones de viajes durante el año 2017. El 91,1% de los viajes tuvieron como destino principal el territorio nacional. Las principales Comunidades Autónomas de destino de los viajes de los residentes durante el año 2017, fueron Andalucía (16,8% del total), Cataluña (13%) y Comunitat Valenciana (9,6%). Si se relacionan los viajes internos de los residentes con la población de destino, el fenómeno viajero tiene más intensidad en Cantabria (con 9.214 viajes por cada 1.000 habitantes), Castilla y León (8.260) y Castilla-La Mancha (7.489).

Esta cuestión hace necesario según la opinión cada vez más extendida de los regidores municipales que batallan diariamente por la pervivencia de sus municipios, proceder a la reformular del padrón municipal³². El objetivo de esta propuesta no es otro que el de habilitar fórmulas innovadoras que permitan consignar y reflejar los efectos que la población flotante posee en los municipios de los territorios rurales despoblados.

³⁰ En palabras de DELGADO URRECHO, J.M. y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L.C., "Importancia de la población flotante en los municipios rurales del interior peninsular", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 65, 2014, p. 207; quienes afirman que este fenómeno constituye "una realidad a tener en cuenta por su efecto socioeconómico dinamizador, ante el extraordinario número de municipios incapaces de mantener recursos y prestar servicios".

³¹ Vid. MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, *Diagnóstico Estrategia Nacional Frente Al Reto Demográfico. Eje efectos población flotante*, Madrid, 2021, p. 6.

³² El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos —art. 16 LRBRL—.

La legislación española recoge la figura del padrón municipal, por vez primera, en el Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, para el gobierno económico-político de las provincias. En su art. 6 se señala que los ayuntamientos “*formarán en el mes de enero de cada año el padrón general para el gobierno y administración de su respectivo pueblo, comprendiendo en él los particulares que sean necesarios para que sirva a los objetos de policía, de seguridad y orden de repartimiento de contribuciones y cargas, y de los alistamientos para el Ejército permanente, y para las milicias nacionales activa y local*”³³.

Por su parte, el art. 15 LRBRL establece con rotundidad que “*toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año. El conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal constituye la población del municipio. Los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio. La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón*”.

Esta ordenación del padrón municipal contribuye al establecimiento de una concepción restrictiva y estática de la población de los municipios rurales, que impide cuantificar, con objetividad, los efectos derivados de la presencia creciente de población flotante o pendular en los municipios de la España rural. Ciertamente, en los últimos años, el aumento de población registrado, principalmente durante los meses estivales, algo que deriva del traslado de la población del medio urbano a sus localidades de segunda residencia, representa una constante en gran parte de los municipios de las áreas rurales despobladas.

Este desequilibrio entre la población de derecho, censada y correctamente inscrita en el padrón municipal, y la población de hecho, asentada de forma efectiva sobre estos territorios, derivada de la llegada de población flotante, la cual constituye un motor fundamental para dinamizar la economía local y generar rentas³⁴, está dando lugar a una doble problemática a la que urge buscar respuesta: por un lado, el incremento sustancial de usuarios de los servicios municipales exige realizar un importante desembolso de recursos financieros, lo que pone en serio riesgo la suficiencia financiera de las Entidades locales³⁵; y por otro, ese aumento puntual del número de habitantes incide de forma directa en la correcta prestación de los servicios esenciales por parte de la Administración local, dando lugar a problemas de abastecimiento de agua potable, funcionamiento del alcantarillado público, etc., elemento que colisiona una vez más con el bienestar y la calidad de vida de los habitantes de las áreas rurales.

Urge, por tanto, una vez más, promover la adaptación de las medidas jurídico-administrativas pertinentes para corregir este peligroso desequilibrio entre la población de hecho y de derecho que late en el seno del padrón municipal de las áreas rurales, con la finalidad de garantizar la

³³ Vid. AGUADO I CUDOLÀ, V., “Hacia una nueva población municipal: el padrón como instrumento para la realización de políticas públicas y para el ejercicio de derechos de españoles y extranjeros”, en *Anuario del Gobierno Local* 2003, 2004, p. 198.

³⁴ Vid. VINUESA ANGULO, J., “De la población de hecho a la población vinculada”, en *Cuadernos Geográficos*, núm. 36, 2005, pp. 79-90.

³⁵ Como tantas veces se ha reiterado, la exigencia de que las Entidades locales han de estar dotadas de recursos suficientes es consustancial a la consagración de la autonomía local. En efecto, de forma prácticamente unánime, sobre la base de que el principio de suficiencia constituye el “complemento y presupuesto” de dicha autonomía, la doctrina no ha cesado de poner de manifiesto la indisoluble relación de necesidad que vincula la vigencia efectiva de la autonomía local con un suficiente suministro de medios económicos. Vid. LEGUINA VILLA, J., “Gobierno municipal y Estado autonómico”, en *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 273- 274; GARCÍA ROCA, J., “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000, p. 67; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., “Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las corporaciones locales según la Constitución española”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 229, 1986, p. 103; RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J., “Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, pp. 500-501

correcta prestación de los servicios municipales³⁶, avanzar en el establecimiento de un sistema de financiación de las haciendas locales acorde a las necesidades de su población real, y salvaguardar la suficiencia financiera de las Entidades locales, y con ella, la plena vigencia de la autonomía local³⁷.

4. ANÁLISIS DE LA INSUFICIENTE REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL OPERADA POR EL REAL DECRETO-LEY 6/2023, DE 19 DE DICIEMBRE

Mediante la adopción 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 mecenazgo, se acomete una nueva modificación, otra más, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), con el propósito de contribuir al cumplimiento del hito número 147 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La reforma aborda temas de diferente naturaleza si bien conectados con los objetivos señalados en relación con la garantía de prestación de los servicios públicos, en particular, de los de menor población, y el refuerzo de la accesibilidad de los servicios públicos locales a través de medios electrónicos.³⁸

La primera de las modificaciones de relevancia es la que atañe a la creación de nuevos municipios. Trascurrida una década desde la promulgación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), la cual establecía un mínimo de población de 5.000 habitantes para proceder a la creación de nuevos municipios, se reduce dicho mínimo a 4.000 habitantes. De este modo, solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 4.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

En segundo lugar, la reforma de la LRBRL incorpora novedades en materia de gestión electrónica del padrón municipal con una doble dimensión. Por un lado, se refuerza el canal electrónico como elemento básico en la gestión municipal de este registro administrativo, y, en consecuencia, la validez, en términos de seguridad y trazabilidad de la información recogida en el mismo. Por otro lado, con la nueva redacción del art. 16, LRBRL se mejora el sistema de recogida de información, al actualizar los datos obligatorios que deben constar en la inscripción conforme a la nueva normativa en materia de extranjería, al tiempo que se concreta la obligación de que los datos relativos al domicilio habitual incluyan la correspondiente referencia catastral, siempre que ello sea posible, incluyendo la aportación de datos voluntarios.

En tercer lugar, también es objeto de reforma el sistema de atribución de competencias municipales. Como es sobradamente conocido, uno de los ejes sobre los que había pivotado la reforma del régimen local del año 2013 era precisamente el sistema de atribución de

³⁶ Desde los postulados del Estado social el padrón es un instrumento que permite la definición de las políticas públicas a través del conocimiento de la población a las que estas van dirigidas. Y, en definitiva, desde las exigencias del Estado de derecho, el padrón debe asegurar efectivamente el más riguroso respeto a los derechos y libertades públicas. *Vid. op. cit.* AGUADO I CUDOLÀ, V., "Hacia una nueva...", p. 202.

³⁷ Quizá, en un horizonte temporal no muy lejano, sería recomendable sondear las ventajas y potencialidades que presenta el sistema de desplazamiento temporal aplicado por los servicios sanitarios, y su extrapolación al ámbito del padrón municipal, algo relativamente sencillo si tenemos en cuenta los crecientes procesos de digitalización y datificación que están experimentando el conjunto de las Administraciones públicas.

³⁸ *Vid.* CAMPOS ACUÑA, C., RD Ley 6/2023, novedades de régimen local: nuevo mínimo para crear un municipio (4.000 habitantes) y gestión electrónica de los padrones municipales, en *Noticias Jurídicas*, 21 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://acortar.link/EVitRW>

competencias a los municipios, para evitar, por una parte, la asunción de competencias impropias, y por otra, la atribución de nuevas competencias sin medios ni recursos para su ejercicio. A tal fin, el art. 25.4 la LRBRL exigía que las leyes de asignación de competencias deberían ir acompañadas de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones públicas.

La reforma operada por el Real Decreto-Ley refuerza dicha inercia legal, introduciendo el principio de diferenciación en la atribución de competencias. De esta forma, el nuevo art. 25.6 LRBRL establece con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, la necesidad de realizar 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 la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente.

Seguidamente, el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre se detiene en paliar uno de los pasajes más perniciosos de la LRSAL: el vaciamiento de contenido del art. 28 LRBRL, el cual supuso un auténtico mazazo para la capacidad prestacional de los pequeños municipios. A tal fin, el nuevo texto aboga abiertamente por la instauración de «sistemas de gestión colaborativa», entendidos estos como una fórmula de carácter potestativo, para determinados municipios de menos de 20.000 habitantes, con la finalidad de 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.

Sobre el concepto de estos sistemas, la norma apunta ya una serie de posibilidades mediante el recurso al uso de medidas: (i) de racionalización organizativa y de funcionamiento; (ii) de garantía de la prestación de dichos servicios mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas; (iii) de sostenimiento del personal en común con otro u otros municipios; y (iv) en general, de fomento del desarrollo económico y social de los municipios³⁹.

Finalmente, la reforma del régimen local incorpora una serie de importantes previsiones acerca de la necesaria digitalización de los servicios públicos locales. Para ello, se introduce un nuevo art. 70 quater LRBRL. Esta norma se orienta a la finalidad de promover una mayor accesibilidad de los vecinos a los servicios públicos locales a través de medios tecnológicos, y contribuir así, a reducir la brecha digital. Para ello, el nuevo precepto impone a las entidades locales el deber de adoptar las medidas necesarias para facilitar la accesibilidad de los servicios públicos a los vecinos, promoviendo la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en la prestación de estos. Para ello, elaborarán planes que tengan por objeto la implementación de mecanismos digitales que faciliten la accesibilidad de los vecinos y de las empresas a los servicios públicos.

Así mismo, se establece que las Entidades Locales deberán crear y mantener un portal de internet de información a los vecinos y de acceso a los servicios públicos digitalizados para los que así se determine, que opere como plataforma tecnológica de comunicación entre aquellos y la Administración local destinada a promover la digitalización progresiva de los servicios públicos⁴⁰.

³⁹ No obstante, 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.

⁴⁰ En este portal deberán publicar la información que las Administraciones locales consideren adecuada a este efecto y, en su caso, la relación de servicios públicos a los que se pueda acceder por el portal o los vínculos a la información

Para garantizar el cumplimiento de estas nuevas obligaciones, la reforma recoge un sistema de garantía para los municipios de menos de 20.000 habitantes, tomando en consideración el necesario apoyo a los municipios de menor población, al disponer que estos servicios se prestarán con las adaptaciones y plazos de implementación correspondientes a sus especialidades en los términos que se determinen por la legislación autonómica. Por consiguiente, habrá que estar a las disposiciones legales que, en su caso, adopten las diferentes Comunidades Autónomas.

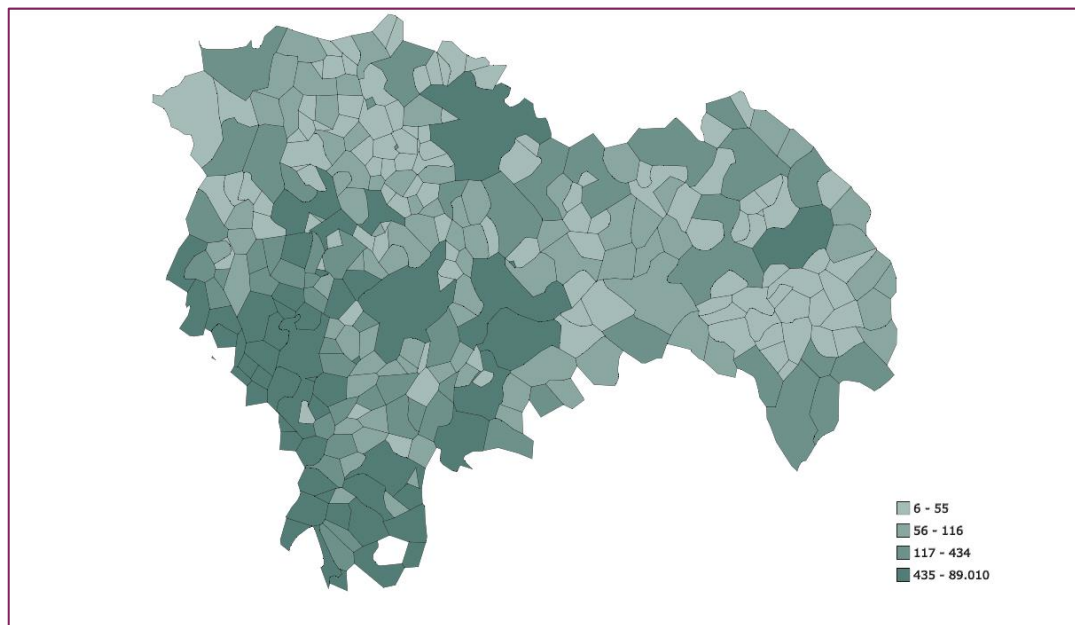
5. LA NECESARIA APUESTA POR ARTICULAR UN RÉGIMEN JURÍDICO ESPECÍFICO PARA LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN: DE LAS PROMESAS A LA ACCIÓN

En el Estado español existen 6.827 municipios de menos de 5.000 habitantes, los cuales representan el 84% de municipios totales de nuestra planta local, donde vive el 12% de la población española.

Según los datos del Instituto Nacional de Estadística, de los 8.131 municipios que hay en España, 5002 tienen una población inferior a 1.000 habitantes, especialmente en las comunidades de Castilla y León (2.009 municipios), Castilla-La Mancha (641) y Aragón (630); y hay 2.370 municipios con población entre 1.001 y 10.000 habitantes. Los porcentajes más elevados de personas que residen en estos municipios más pequeños se dan en Extremadura (50,2 %), Castilla-La Mancha (44,0 %) y Castilla y León (43,6 %), mientras que los más bajos corresponden a la Región de Murcia (3,8 %) y a la Comunidad de Madrid (5,8 %)⁴¹.

Esta tendencia es especialmente visible en el supuesto concreto de la provincia de Guadalajara, la cual, como ya hemos señalado con anterioridad está compuesta por un total de 288 municipios, de los cuales 173 disponen de menos de 101 habitantes (60,1% del total).

Mapa 1. Estado de situación de la población de los municipios de Guadalajara



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

sobre el acceso a los servicios públicos disponibles en el territorio, en los términos en los que disponga la normativa autonómica.

⁴¹ El 39,9 % de la población empadronada en España reside en municipios mayores de 100.000 habitantes y el 20,2 % en municipios menores de 10.000 habitantes. Cfr. SECRETARÍA GENERAL PARA EL RETO DEMOGRÁFICO, *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras*, Madrid, 2020.

Conscientes de esta realidad, el 18 de junio de 2020, la Ministra de Política Territorial anunciaba, además de otras reformas de carácter local, la elaboración de un “Estatuto Básico de los Pequeños Municipios”, como una novedad enmarcada en la Estrategia Nacional frente al Reto Democrático, que perseguiría tres objetivos: (i) fijar la población al territorio; (ii) mantener la calidad democrática del municipio, de acuerdo con nuestro Estado democrático; y (iii) garantizar las condiciones de vida de los ciudadanos con independencia del territorio en el que residan, con la prestación de unos servicios públicos de calidad⁴².

Para alcanzarlos se incorporarían, tal y como se desprende de la Proposición no de Ley sobre la elaboración del Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población, de fecha 20 de noviembre de 2020 (161/001839) las siguientes medidas: simplificación orgánica, agilización procedimental, especialidades en el ámbito de la contratación pública y en la gestión económica-financiera y patrimonial, especialidades en el régimen de los habilitados nacionales y mecanismos de asistencia por parte de las restantes administraciones a los pequeños municipios.

De conformidad con el informe presentado por el Secretario de Estado de Política Territorial y Función Pública en la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL) el 16 de noviembre de 2020, en el que se concreta que se está elaborando un Anteproyecto de Ley del Estatuto Básico de Menor Población, cuya aprobación comportaría la adición de un nuevo título a la LRBRL. Según el citado informe, los principios informadores que vehicularán este Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población destacan: (i) el servicio efectivo a la ciudadanía; (ii) simplificación organizativa y procedimental; (iii) cogobernanza multinivel; (iv) diferenciación (trato diferenciado en el ámbito competencial en favor de estos municipios por exigencias del principio de equidad); y (v) colaboración en la asistencia a estos municipios⁴³.

Entre las medidas de actuación que se vislumbran en el horizonte destacan cuestiones tales como:

- La revisión periódica de procedimientos para su simplificación y disminución de las cargas burocráticas.
- El refuerzo de la colaboración interadministrativa.
- Colaboración en la potenciación de la Administración electrónica.

También se alude a medidas relativas al empleo local para garantizar el desempeño adecuado de las funciones reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional, la creación de agrupaciones de municipios para sostener en común puestos o agrupaciones de personal con sede administrativa común, el uso de medios electrónicos y telemáticos, la posibilidad de que las entidades locales puedan encomendar la selección de sus funcionarios propios y la de articular Planes de Empleo para mejorar la eficiencia la garantía del empleo público y de calidad.

Si bien es cierto que existe un consenso mayoritario en que las medidas en las que se está trabajando desde el Gobierno de España para diseñar este Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población⁴⁴ son adecuadas y pertinentes para mejorar la gestión de la despoblación en clave local, la demora —a estas alturas ya injustificada— en su adopción no solamente representa un incumplimiento de los compromisos de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, sino también de los hitos contemplados en el Plan de Recuperación,

⁴² Vid. CARBONELL PORRAS, E., ¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 15, 2021, p. 65.

⁴³ Más información disponible en: <https://acortar.link/5egpfw>

⁴⁴ Vid. ALMEIDA CERREDA, M., “Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 19, 2023, pp. 59-81.

Transformación y Resiliencia. Urge, por tanto, pasar de las musas al teatro, de la parálisis a la acción, pues buena parte de los municipios de menor población que resisten de manera estoica en los territorios rurales con desafíos demográficos se encuentran en una situación insostenible: plantillas mermadas, (in)suficiencia financiera, sobrerregulación irracional y burocracia incomprensible, son solamente algunas de las características de una planta local que requiere transformaciones reales para lograr una Administración eficaz y eficiente, con capacidad de acción real para la defensa de los intereses y aspiraciones de las comunidades rurales con desafíos demográficos.

6. DE LEGE FERENDA: PROPUESTAS PARA LOGRAR LA ANSIADA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS Y FACILITAR LA “GOBERNANZA DE LA DESPOBLACIÓN”

Repensar el régimen local desde el prisma del reto demográfico y territorial exige acometer una serie de importantes y urgentes transformaciones institucionales y normativas con la finalidad de devolver a las comunidades rurales la capacidad de decisión sobre su futuro y, especialmente, con el propósito de edificar una Administración local vigorosa, centrada en la prestación de servicios esenciales, para ampliar la esfera vital de la ciudadanía que puebla nuestro preciado medio rural. A tal fin, desde el Estudio salmantino abogamos abiertamente por emprender las siguientes actuaciones:

1. Fortalecer el esquema competencial de las Entidades Locales de Menor Población (<1.000 habitantes), como instrumento institucional esencial para garantizar el bienestar de las comunidades rurales.
2. Garantizar la suficiencia financiera de los pequeños municipios para que puedan prestar correctamente los servicios obligatorios contemplados en el art. 26 LRBRL.
3. Modificar el Sistema de Financiación Autonómica para incluir los efectos que ejerce la población flotante en la prestación de los servicios municipales esenciales (agua potable, alcantarillado, recogida de residuos, etc.) de las comunidades rurales con desafíos demográficos.
4. Renovar la regulación del padrón municipal con el propósito de corregir el peligroso desequilibrio existente entre la población de hecho y de derecho de las áreas rurales con desafíos demográficos, con la finalidad de garantizar la correcta prestación de los servicios municipales.
5. Potenciar el protagonismo que posee la labor desarrollada por las Diputaciones provinciales en materia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de menor capacidad económica y de gestión. También en relación a la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal o la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de los mismos.
6. Avanzar en la simplificación procedimental de los pequeños municipios, mediante la fusión de procedimientos conexos para evitar duplicidades, la supresión de procedimientos que han perdido la finalidad originaria, la reformulación de las bases del procedimiento administrativo mediante la aplicación de los principios de proporcionalidad de la intervención administrativa, de racionalidad administrativa y de salvaguardia de los intereses de la ciudadanía y el interés general; o el impulso del régimen jurídico de las comunicaciones previas y las declaraciones responsables como alternativa a las autorizaciones administrativas.
7. Impulsar un auténtico Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población que permita estructurar un régimen jurídico especial que apueste, desde el diseño y por defecto, por la simplificación orgánica y la agilización procedimental en ámbitos tan relevantes para la gestión municipal como la contratación pública, la gestión económica-financiera y patrimonial, el

régimen de los habilitados nacionales o la puesta en marcha de mecanismos de asistencia por parte de las restantes administraciones a los pequeños municipios.

8. Repensar el régimen jurídico de los habilitados nacionales, los cuales desarrollan una labor esencial e indispensable en la lucha contra la despoblación. A tal fin, sería conveniente encomendar la selección del personal municipal a las diputaciones provinciales, fomentar la articulación de las agrupaciones de los puestos de trabajo para el sostenimiento de personal común. De igual forma, es preciso desplegar una serie de medidas de carácter retributivo (mejora del complemento de destino en puestos de trabajo de atención al ciudadano), de movilidad interadministrativa, de incentivos a la fijación de residencia o mejoras de las condiciones de trabajo en núcleos rurales (ayudas, permisos o medidas de conciliación de la vida personal y familiar), de formación o de trabajo colaborativo, entre otras.
9. Discriminación normativa positiva en favor de las comunidades rurales. No solamente es del todo necesario derogar disposiciones normativas obsoletas, evitar la dispersión normativa y otorgar más poder a los ayuntamientos y consejos insulares, sino también realizar un ejercicio de adecuación del marco normativo general a la idiosincrasia y las peculiaridades propias de los pequeños municipios del medio rural.
10. Blindar la prestación de servicios sociales de proximidad, así como la garantía de una mejor accesibilidad y calidad de los servicios básicos de sanidad y educación en las áreas rurales, laboriosa tarea en la que las mancomunidades de municipios están llamadas a tener un protagonismo extraordinario. A tal fin, debe otorgárselas un estatus dinámico, adaptativo, flexible, de geografía variable y de carácter funcional, que contribuya a la operatividad de la institución y de las políticas públicas emergentes que se pretendan implantar, lo que redundará en una mejora de la calidad de vida de sus vecinos.

BIBLIOGRAFÍA

AGUADO I CUDOLÀ, V., “Hacia una nueva población municipal: el padrón como instrumento para la realización de políticas públicas y para el ejercicio de derechos de españoles y extranjeros”, en *Anuario del Gobierno Local* 2003, 2004.

ALMEIDA CERREDA, M., “Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 19, 2023.

ARENILLA SÁEZ, M., “El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios”, en AAVV, *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico: documento técnico*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012.

BELLO PAREDES, S.A., “Castilla y León vacía (vaciada): esperando a Ulises”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, Nueva época*, n.º 13, 2020.

CAMPOS ACUÑA, C., RD Ley 6/2023, novedades de régimen local: nuevo mínimo para crear un municipio (4.000 habitantes) y gestión electrónica de los padrones municipales, en *Noticias Jurídicas*, 21 de diciembre de 2023.

CARBONELL PORRAS, E., ¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 15, 2021.

COSCULLUELA MONTANER, L., “Reforma de la Administración local. Una oportunidad de modificar la planta que no se puede perder”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 157, 2013.

DELGADO URRECHO, J.M. y MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, L.C., “Importancia de la población flotante en los municipios rurales del interior peninsular”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 65, 2014.

DE TOCQUEVILLE, A., *L’ Ancien Régime et la Révolution*, Alianza Editorial. Madrid, 1982.

ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Marcial Pons. Novena edición, Barcelona, 2019.

FERNANDO PABLO, M.M., “Devolver el alma a los pueblos: el encuentro «Rural Renaissance»”, en *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 7, núm. 2, 2020.

— “*Inframunicipalidad y Gobierno del territorio en Castilla y León*”, en RIVERO ORTEGA, Ricardo (Dir.), *Derecho local de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2015.

GARCIA DE ENTERRÍA, E., “Principio de legalidad, Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 10, 1984.

— “*Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*”, en *Revista de Administración pública*, n.º 33, 1960.

GARCÍA ROCA, J., “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000.

GARCÍA RUBIO, F., *El derecho local tras la “racionalización”. Entre la transparencia, la remunicipalización y el ajuste presupuestario*, Tirant lo Blanch., Valencia, 2020.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., “Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las corporaciones locales según la Constitución española”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 229, 1986.

LEGUINA VILLA, J., “Gobierno municipal y Estado autonómico”, en *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., “Cooperación y subsidiariedad intermunicipal”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 302, 2006.

MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, *Diagnóstico Estrategia Nacional Frente Al Reto Demográfico. Eje efectos población flotante*, Madrid, 2021.

MONNET, E., *Histoire de Administration Provinciales départementale et communale en France*. París, 1885.

QUINTANA LÓPEZ, T., “Debate previo a la reforma de la legislación del Estado de Régimen Local”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), *La reforma del Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

RAMALLO MASSANET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J., “Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2021.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Vol. 1, Madrid, 1998.

SANZ LARRUGA, F. J., «Instrumentos de evaluación y participación para la cohesión territorial y ante el reto demográfico», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 33, 2023.

SCHEIXE, *Oeuvres de Turgot et documents le concernant*. Tomo IV, Paris, 1922.

SECRETARÍA GENERAL PARA EL RETO DEMOGRÁFICO, *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras*, Madrid, 2020.

VELASCO CABALLERO, F., “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, en *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 5, 2011.

VINUESA ANGULO, J., “De la población de hecho a la población vinculada”, en *Cuadernos Geográficos*, núm. 36, 2005.