

La gestión del medio ambiente en los pequeños municipios y micromunicipios: del principio de diferenciación local al Estatuto Básico del Pequeño Municipio. Nuevas propuestas *

Environmental management in small municipalities and micro-municipalities: from the principle of local differentiation to the Basic Statute of the Small Municipality. New proposals

MIGUEL SALINAS OLARTE ¹

 0009 0008 9537 0907

RESUMEN: El presente texto, examina la problemática estructural y normativa que afectan a los pequeños municipios y micromunicipios en España, con especial énfasis en la gestión ambiental dentro de un contexto de gobernanza multinivel. Destaca la insuficiencia del principio de diferenciación incluido recientemente en la LRBRL tras la reforma del Real Decreto Ley 6/2023, que no logra ajustarse a la diversidad y limitaciones reales de estas entidades territoriales. Se analiza la complejidad normativa vigente y los obstáculos prácticos para cumplir las obligaciones ambientales, sobre todo debido a la falta de recursos técnicos y financieros. Frente a esta situación, se propone una reforma integral que contemple la incorporación formal del concepto de micromunicipio, la creación de un Estatuto Básico del Pequeño Municipio con un proceso de aprobación *bottom-up*, y la elaboración de un futuro Real Decreto Legislativo para armonizar la gestión ambiental. Este nuevo marco buscaría fundamentarse en la voluntariedad, eficacia y cooperación interadministrativa, con el objetivo de dotar a estos municipios de mayor autonomía y capacidad para gestionar sus competencias, especialmente las ambientales. Aunque reconoce los desafíos y riesgos, la propuesta apunta a superar la rigidez normativista actual, promoviendo una diferenciación estructural acorde con la realidad heterogénea del territorio español.

Palabras clave: pequeños municipios; micromunicipios; gestión del medio ambiente; principio de diferenciación local; Estatuto Básico del Pequeño Municipio.

ABSTRACT: This text examines the structural and regulatory problems affecting small municipalities and micro-municipalities in Spain, with particular emphasis on environmental management within a context of multilevel governance. It highlights the inadequacy of the principle of differentiation recently included in the LRBRL following the reform of Real Decreto Ley 6/2023, which fails to take into account the diversity and real limitations of these territorial entities. It analyzes the complexity of current regulations and the practical obstacles to complying with environmental obligations, mainly due to the lack of technical and financial resources. In view of this situation, it proposes a comprehensive reform that includes the formal incorporation of the concept of micro-municipality, the creation of a Basic Statute for Small Municipalities with a bottom-up approval process, and the drafting of a future Royal Legislative Decree to harmonize environmental management. This new framework would seek to be based on voluntarism, efficiency, and inter-administrative cooperation, with the aim of providing these municipalities with greater autonomy and capacity to manage their competences, especially environmental ones. Although it recognizes the challenges and risks, the proposal aims to overcome the current regulatory rigidity, promoting a structural differentiation in line with the heterogeneous reality of the Spanish territory.

Keywords: small municipalities; micro-municipalities; environmental management; principle of local differentiation; Basic Statute of Small Municipalities.

* Fecha de recepción: 6/08/2025 – Fecha de aceptación: 14/10/2025. Cita recomendada: SALINAS OLARTE, M. (2025): “La gestión del medio ambiente en los pequeños municipios y micromunicipios: del principio de diferenciación local al Estatuto Básico del Pequeño Municipio. Nuevas propuestas, en *Bioderecho.es*, (22), <https://doi.org/10.6018/bioderecho.675111>

¹ Contratado Investigador Predoctoral en Formación (Banco Santander-USAL), Área de Derecho Administrativo Investigador en Formación Centro de Investigación para la Gobernanza Global (USAL). Correo: miguelso410@usal.es



SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. CONCEPTUALIZANDO AL PEQUEÑO MUNICIPIO Y AL MICROMUNICIPIO; III. SOBRE EL REAL DECRETO-LEY 6/2023, DE 19 DE DICIEMBRE. UNA REVISIÓN DEL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN; IV. LA GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS Y EN LOS MICROMUNICIPIOS, IV.1 La diversificación competencial en la gestión del medio ambiente, IV.2 Del principio de diferenciación como solución truncada al, ¿Estatuto Básico de Municipios de Menor Población?; V. PROSPECTIVA: LA NECESIDAD DE UN CAMBIO ESTRUCTURAL, V.1. Modificación del principio de diferenciación local de la LRBRL; V.2 La incorporación del micromunicipio como elemento estructural en la LRBRL; V.3. La positivización del EBPM y un procedimiento de aprobación *bottom-top*, V.4. La creación de un Real Decreto Legislativo en materia de gestión del medio ambiente de las entidades locales, V.5 Los reglamentos en materia ambiental en las pequeñas entidades locales y micromunicipios; VI. CONCLUSIONES; VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El cambio climático es uno de los mayores retos que la sociedad e instituciones actuales han de hacer frente. El cambio de paradigma en el entendimiento del mundo, donde se ha pasado de ser sociedades productoras a sociedades protectoras (o, al menos, se intenta), implica un acuerdo, un contrato entre sociedad e instituciones para cuidar, preservar y revitalizar la salud del planeta Tierra. Es por ello que todos los niveles que conforman el poder del Estado, en específico, en el contexto español, marcado por una forma de Estado descentralizado al interior en tres niveles de poder, influido y marcado por la actuación de instancias supraestatales e internacionales, necesitan actuar ante el reto más complejo y necesario que la sociedad asume.

Una situación que, por ser tan sumamente compleja, necesita de la actuación conjunta de instituciones públicas. En el ámbito español, las entidades locales, al ser el nivel de poder más cercano a la sociedad, cobra un papel esencial en el cuidado y bienestar de los ciudadanos, asumiendo responsabilidades en materia de gestión ambiental. No obstante, no todos los municipios son iguales, ni presentan las mismas capacidades de gestionar de forma adecuada el medio ambiente. Aun así, el legislador español, ha configurado un modelo de gestión competencial homogéneo entre pequeños municipios y micromunicipios, resultando en una ineficiencia estructural, poblacional y económica que ha generado que, una parte de sus obligaciones y potestades no puedan ser ejercidas con efectividad. A pesar de ello, se han introducido ciertas reformas que, a pesar de ir en la dirección correcta, no incorpora un contenido ni suficiente ni correcto para acabar con esta coyuntura, como ocurre con el principio de diferenciación local a causa de esta problemática

Por tanto, la presente investigación pretende dilucidar la situación actual del pequeño municipio en la gestión del medio ambiente, analizando los instrumentos jurídicos que generan incidencia en la configuración de la estructura de la planta local. Se tiene por objetivo demostrar que, la actual regulación normativa que afecta a la gestión competencial de las pequeñas entidades locales no es ajustada a la realidad coyuntural de dichos municipios, cuyas deficiencias se muestran de forma clara en la gestión medioambiental.

En efecto, para abordar esta problemática se van a exponer los siguientes temas:

- En primer lugar, haremos un breve análisis de la situación jurídica de los pequeños municipios a la luz de la coyuntura actual, y la conceptualización entre los pequeños municipios y micromunicipios con el fin de aminorar el problema estructural que la planta local desarrolla.
- En segundo lugar, hablaremos de las últimas modificaciones normativas de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) y la incorporación del “principio” de diferenciación local, en base a la experiencia constitucional y administrativa de otros países, para, posteriormente, hacer una crítica al contenido del mismo.

- En tercer lugar y sobre lo expuesto con anterioridad, se plantea analizar las competencias ambientales de los pequeños municipios y el impacto jurídico de introducir un principio de “diferenciación local”. Además, se va a exponer el potencial del Estatuto Básico del Pequeño Municipio y su incidencia en la gestión de competencias locales, en especial, sobre la gestión medioambiental.
- Y, por último, se aspira a realizar una pequeña propuesta prospectiva versada sobre la incorporación de estos elementos jurídicos, de forma estructural, tratando de suplir las deficiencias mostradas hasta el momento en materia de gestión medio ambiental en estas entidades locales.

La innovación aportada en el texto, persigue introducir nuevos elementos al estudio de la diferenciación local en España, confluyendo con una materia tan sumamente extensa e importante como la gestión del medio ambiente en esta coyuntura local.

II. CONCEPTUALIZANDO AL PEQUEÑO MUNICIPIO Y AL MICROMUNICIPIO

Antes de comenzar con el análisis del “principio” de diferenciación aplicado a la gestión ambiental en pequeños municipios y micromunicipios en España, es necesario, en primer lugar, construir un marco conceptual que defina y delimite los elementos clave que permitan identificar con precisión a qué nos referimos cuando hablamos de pequeños municipios y micromunicipios.

La LRBRL ha empleado, históricamente, la cifra de 5.000 habitantes para delimitar a los conocidos pequeños municipios¹. Así, se ha usado para la organización municipal²; la delimitación de los servicios básicos³; la asignación de competencias propias de la Diputación o entidad equivalente⁴; el régimen de funcionamiento de los órganos colegiados⁵; el procedimiento de información y consulta pública⁶; la publicación de copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticas, documentos de gestión y convenios urbanísticos⁷; el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales y del personal al Servicio de las Entidades Locales y el régimen de dedicación exclusiva⁸; y el personal eventual⁹.

¹ ALMEIDA CERREDA, M., “A modo de toque de tentenublo: urge un régimen diferenciado para los pequeños municipios”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 18, 2025, pp. 527-529.

² Art. 20.1 LRBRL. Este artículo habla sobre la obligación de configurar la Junta de Gobierno para aquellos municipios que superen dicho número u órganos “que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos sometidos a la decisión del Pleno (...)”.

³ Art. 26.1 LRBRL. Como apunte, hay que señalar que entre los servicios básicos a aportar por el municipio se incluyen competencias propias de la gestión ambiental, que serán asumidas por las diputaciones provinciales (de aquellas Comunidades Autónomas que las posean) en el caso de incapacidad para dotar a los ciudadanos de dichos servicios.

⁴ Art. 36.1, inciso c) LRBRL. Se dice que en, el caso la prestación de servicios de tratamiento de residuos municipales a un municipio menor de 5.000 la Diputación tiene la capacidad de asumir esta competencia, si estos no lo hacen por sí mismos.

⁵ Art. 46.2, inciso a) LRBRL. Se determina el número de reuniones ordinarias del Pleno de los municipios de menos de 5.000 habitantes, siendo de una cada tres meses.

⁶ Art. 70 bis. LRBRL. Específicamente, sobre el procedimiento de iniciativa popular en “propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materia de la competencia municipal”. Para estos municipios, las iniciativas deberán ir apoyadas por el 20 por ciento del total de habitantes.

⁷ Art. 70.2 ter. LRBRL. Se dice que será a través de un ente supramunicipal que tenga atribuidas dichas competencias.

⁸ Art. 75.1 bis. y 75.1 ter. LRBRL. Se trata de la delimitación de retribuciones de los miembros (electos) de las Corporaciones locales, siendo para los representantes de municipios de menos de 5.000 un 60 por ciento menos de la referencia retributiva del Secretario de Estado para aquellos que desarrollen dedicación exclusiva en el puesto. A los municipios de menos de 1.000 habitantes, dichos miembros quedan excluidos del régimen de dedicación exclusiva, sin perjuicio de que se les retribuyan por su trabajo en los límites máximos expuestos en la Ley de Presupuestos

En estos términos, parece existir una heterogeneidad normativa y competencial en el ámbito de dichos municipios. No obstante, señala la distendida literatura, que la realidad en la que se enmarcan los pequeños municipios es muy distinta. En efecto, afirma Velasco Caballero, que “los distintos municipios de España, con independencia de su tamaño, población, recursos y Comunidad Autónoma (en adelante, CA) en que se ubican, se rigen por un Derecho sustancialmente uniforme”¹⁰.

Partiendo de dicha noción, debemos profundizar en el análisis de las diferencias entre los pequeños municipios. En el ámbito del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico, señala que 6.827 municipios de los 8.132 que existen actualmente en España, cuentan con una población inferior a 5.000 habitantes¹¹. Entre los municipios con menos de 5.000 habitantes, se presentan muchas diferencias prestacionales, económicas, orográficas, comunicativas, habitacionales¹²... Ni siquiera es sustancialmente equiparable la capacidad de gestión de un municipio con 5.000 habitantes con altos ingresos turísticos, frente a un municipio, con el mismo número de población, que sirva de “hogar habitacional” o “domicilios dormitorio”, desarrollando la actividad económica de sus habitantes en una capital de provincia. Además, existe otra tipología de municipios que se diferencian de estos primeros por tener una masa poblacional menor, con infraestructuras más limitadas y con una actividad económica menos desarrollada. Por tanto, resulta necesario introducir este término de “diferenciación local” en el marco estructural¹³.

Por consiguiente, es preciso señalar que el micromunicipio constituye un subconjunto dentro de los pequeños municipios. Todo micromunicipio es, en definitiva, un pequeño municipio. Empero, la conceptualización del pequeño municipio y del micromunicipio debe partir del estudio de las siguientes variables:

- El ámbito poblacional: hablamos del número de habitantes de los municipios. En este sentido, se dice que el criterio a tener en cuenta para clasificar a un micromunicipio como tal, es que posea menos de 1.000 habitantes. En datos del Instituto Nacional de Estadística, 1.046 municipios cuentan con menos de 101 habitantes; 2572, poseen una población de 101-501¹⁴; otros 1.004 con un número de 501-1.000 censados; 876 pueblos que van de 1.001-2.000 habitantes; y 951 municipios de 2.001-5.000 habitantes. Los municipios de menos de 1.000 habitantes representan un 52,51 por

Generales del Estado. Además, se hace una diferenciación entre el número de habitantes del municipio y el total de miembros de la Corporación Local que desempeñan sus funciones en régimen de dedicación exclusiva.

⁹ Art. 104.1 bis. LRRL. Similar al régimen de dedicación exclusiva, se dice que por cada miembro de dedicación exclusiva para los municipios de 2.000 a 5.000, podrá haber, de forma excepcional, un miembro siempre que no exista un trabajador de la corporación local con dedicación exclusiva

¹⁰ VELASCO CABALLERO, F., “Autonomía y diferenciación en la organización municipal”, en INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (eds.), *Congreso Europeo sobre descentralización territorial y administración local*, IAAP, Sevilla, 2009, p. 169.

¹¹ Véase en: <https://www.idae.es/ayudas-y-financiacion/para-la-rehabilitacion-de-edificios/programa-pree-5000-rehabilitacion/municipios-de-reto-demografico#:~:text=En%20Espa%C3%B1a%2C%20hay%206.827%20municipios,12%25%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20total>.

¹² ALMEIDA CERREDA, M., “Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 19, 2023, pp. 60-62. DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/real.11203>

¹³ VELASCO CABALLERO, F., “Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 13, 2020, pp. 40-43.

¹⁴ En este contexto, conviene repensar si estamos ante una subcategoría al micromunicipio, siendo este el inframunicipalismo. Una noción que recoge la posibilidad, desde la doctrina administrativa, de reducir la autonomía local de estos municipios a términos básicos, con la necesaria y obligatoria intervención de órganos supramunicipales como las Diputaciones Provinciales. Véase más información al respecto en: <https://www.idluam.org/blog/9607-2/>. También encontramos otras referencias en ARENILLA SÁEZ, M., “El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios”, en FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (eds.), *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Colección, Documentos e Informes, España, 2012, pp. 161-165.

ciento de los ayuntamientos¹⁵. Por ello, este elemento debe ser tenido en cuenta, aunque hay otras variables necesarias para la clasificación.

- Los recursos económicos y su disponibilidad en el ejercicio de prestación de servicios públicos: indica la literatura, que hay dos marcos presupuestarios a señalar. Para los pequeños municipios, como conjunto de instituciones públicas independientes al criterio poblacional, el presupuesto ha de ser menor a 3.000.000 de euros. En cambio, para los micromunicipios o microayuntamientos, la cantidad no deberá de superar los 600.000 euros. Además, en virtud de otras investigaciones, indican que hay que introducir otro criterio, siendo el de los municipios de menos de 500 habitantes con un presupuesto inferior a 200.000 euros, tal y como se establece en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional¹⁶. Otro factor a tener en cuenta dentro de estos criterios es la capacidad de ejecutar los servicios públicos por medio de dichos presupuestos y el grado de dependencia de estos municipios sobre instancias supramunicipales o diputaciones provinciales. De modo que, a menor capacidad de consolidar los servicios públicos, mayor será el grado de dependencia de dichas entidades. Por ello, se enmarcan en la categoría de micromunicipios.
- La densidad territorial del municipio: el territorio, tal y como se recoge en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 19 de septiembre de 2006, recurso 498/2002, en su fundamento de derecho tercero, indica que “el territorio es un elemento estructural del municipio, y constituye el marco geográfico en el que el Ayuntamiento ejercita sus potestades”. Por tanto, el ámbito territorial es fundamental. No obstante, la extensión de los municipios puede ser muy variable, por ello, a la magnitud del territorio debe de sumarse la densidad de habitante por kilómetro cuadrado. En este contexto, los municipios con menor densidad poblacional por kilómetro cuadrado deben ser considerados como micromunicipios enmarcados en áreas no urbanas¹⁷.
- La actividad económica de los agentes privados: el desarrollo local pasa, necesariamente, por la iniciativa económica privada. En efecto, debemos inferir entre las medidas públicas y privadas que afecten a las oportunidades de configurar negocios, inversión externa privada, penetración de multinacionales en estos territorios... Ya han sido muchas las propuestas en materia fiscal para el desarrollo empresarial de capital privado para estos municipios, ya sea por programas de incentivos, por actividades de fomento, por exenciones o deducciones fiscales¹⁸... Los factores de empleabilidad, prestación de servicios de carácter privado, las oportunidades de desarrollo vital, la consolidación y fijación de población, junto a la renovación intergeneracional, hacen que esta variable sea necesaria a tener en cuenta en este mapa conceptual. Además, se debe medir el grado de incidencia de las estrategias públicas de desarrollo local participativo provenientes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y su

¹⁵ ALMEIDA CERREDA, M., *A modo de toque...* pp. 527-528

¹⁶ Dicha norma establece una exención a dichos municipios, por las CCAA, bajo un procedimiento concreto, en crear o mantener el puesto de Secretaría, en el supuesto de no poder efectuar una agrupación con otras entidades locales para mantener dicho puesto. ALMEIDA CERREDA, M., *Un posible régimen...* p. 64.

¹⁷ DIRECCIÓN GENERAL DE VIVIENDA Y SUELO, “Áreas Urbanas en España 2024”, en MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA (eds.), *Centro de Publicaciones*, España, 2024, pp. 1-52.

¹⁸ PERALES GONZÁLEZ, A., “El papel de la Administración Local en el desarrollo de estímulos financieros a la pequeña empresa”, en *Revista de Estudios Jurídicos*, núm. 21, 2021, pp. 2-5. DOI: <http://dx.doi.org/10.17561/rej.n21.6766>

instrumentalización por medio de los Grupos de Acción Local¹⁹. En este panorama multinivel, reside gran parte de la importancia coyuntural de los pequeños municipios y micromunicipios.

Una vez vista esta aproximación conceptual en base a la necesidad de reconocer al principio de diferenciación local como un principio estructural a partir de los elementos citados, a continuación, se va a analizar la situación actual del “principio” de diferenciación local en los pequeños municipios y micromunicipios.

III. SOBRE EL REAL DECRETO-LEY 6/2023, DE 19 DE DICIEMBRE. UNA REVISIÓN DEL “PRINCIPIO” DE DIFERENCIACIÓN

La diferenciación local se instaura como un principio estructural, orgánico y procedimental en el ámbito local a partir de la necesaria reforma de la planta local dada la insuficiencia en la gestión del interés local, partiendo de la construcción material y organizativa de la autonomía local. Dicho principio, lo encontramos reconocido como elemento constitucional en Italia²⁰. La extensión del estudio de la diferenciación o, si se quiere conceptualizar, de la asimetría estructural, orgánica y procedimental en el contexto expuesto, parte de dos marcos de exploración.

En primer lugar, se habla del planteamiento analítico, el cual trata de aproximarse al elemento contextual, estructural y normativo, midiendo el grado de homogeneidad o heterogeneidad del funcionamiento de la administración local. Es decir, se trata de un modelo explicativo y descriptivo de la realidad municipal.

Por otro lado, se analiza cómo las leyes pueden adaptarse para reflejar mejor las diferencias entre los municipios en su regulación. Esta diferenciación permite evaluar si los principios organizativos aplicados son efectivos y legítimos, al reconocer la diversidad en la administración local. Así pues, ha de concretarse desde una perspectiva interna²¹ y, otra, externa²².

De aplicarse dicho enfoque en el contexto local español, determinamos, al menos, tres nociones²³:

- En primer lugar, los municipios en España poseen una gran heterogeneidad coyuntural. Cada uno de estos, posee un interés local particular en el ámbito de la gestión pública²⁴. Sin embargo, como se ha señalado al inicio de la investigación, la regulación normativa, a pesar de incluir ciertos elementos de diferenciación previos al reconocimiento del “principio” de diferenciación, homogeniza un modelo de administración local a todos los niveles municipales. Si bien es cierto que se prevé unas mayores potestades públicas a los municipios que superan ciertos umbrales de población, estos se estandarizan de forma lineal y homogénea. Así ocurre en el contexto de los pequeños municipios.

¹⁹ CUTILLAS ORGILÉS, E., “Las fuentes de información sociodemográfica en el desarrollo local”, en GARCÍA-DELGADO, J., (et. al) (eds.), *La geografía ante los retos del desarrollo local*, Asociación Española de Geografía, España, 2024, pp. 58-64.

²⁰ Art. 118.1 de la Constitución Italiana de 1947. Se dice que, “Se asignarán a los Municipios las funciones administrativas, a no ser que estas, para asegurar su ejercicio unitario, se encomienden a las Provincias, las Ciudades Metropolitanas, las Regiones y el estado, sobre la base de los principios de subsidiariedad, de diferenciación y de adecuación”.

²¹ Entiéndase con ello que, dicho enfoque alude al estudio de la organización y la forma de gobierno de Administración Local.

²² Nos referimos a la configuración de todos los niveles territoriales dentro de la Administración Local. En el caso español, nos referimos a los niveles administrativos supramunicipales e inframunicipales.

²³ VELASCO CABALLERO, F., *Autonomía y diferenciación...* pp. 170-171.

²⁴ FUENTES I CASÓ, J., R., “Administración local y medio ambiente”, *Observatorio de Políticas Ambientales*, 2021, pp. 559-581.

- En segundo lugar, se ha introducido el criterio de diferenciación a la luz 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, específicamente, en el art. 25.6 LRBRL. Una medida que resulta significativa desde este marco, no en balde, existen antecedentes de esta “ruptura de la homogeneidad normativa” en los Estatutos de Autonomía de Cataluña (específicamente, en su art. 84.3) y Andalucía (específicamente, en su art. 98.2) tras sus reformas. Por tanto, señalamos que en este punto existe una convergencia entre el planteamiento analítico y normativo, infiriendo en la perspectiva interna y externa.
- Por último, los procedimientos de colaboración interadministrativa desde la perspectiva horizontal y vertical son visibles en una gran mayoría de los componentes normativos que integran el régimen local²⁵. A pesar de que parezca un elemento alejado al principio de diferenciación, lo cierto es que estos modelos, que van desde la configuración de consorcios o los sistemas de gestión colaborativa, hasta las conferencias sectoriales, en específico, la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales, genera un modelo de gestión “diferente”, útil desde la legitimación de las decisiones, eficiente desde el ejercicio de potestades públicas ante problemáticas comunes entre municipios próximo y accesible ante la normativización de estas figuras. En este marco, dichos mecanismos sirven para suplir las deficiencias de gestión en el contexto de los pequeños municipios y, especialmente, en los micromunicipios. Ello, en cierta medida, condiciona por su carácter complementario, a la práctica de la diferenciación local. Por tanto, es un elemento a tener en cuenta.

La motivación de la aprobación del Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, con carácter general, viene a ser la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, modificando varios aspectos del cuerpo normativo afectante a los servicios públicos de justicia, a la función pública y al régimen básico local.

Sobre la modificación de la LRBRL, cabe destacar que, la exposición de motivos, indica que se enmarca en las acciones encomendadas por el Componente 11 de dicho plan, entre los que se incluyen objetivos de celeridad y ampliación del despliegue de servicios públicos locales; el apoyo a las ciudades pequeñas en la prestación de servicios públicos; y la actuación del padrón municipal. Para ello, una de las medidas fue la incorporación del “principio” de diferenciación, que trata de modificar el régimen competencial de las entidades locales “de acuerdo con la capacidad de gestión de las entidades correspondientes”. En definitiva, se busca avanzar hacia la simplificación normativa y administrativa para los pequeños municipios.

Esta cuestión cobró especial relevancia tras su inclusión en el Plan de 130 Medidas frente al Reto Demográfico, aprobado en 2019²⁶, y fue objeto del impulso político tanto por parte del Gobierno, como del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados. En este contexto, en 2021 se propuso la creación de un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población, iniciativa anunciada por el Ministerio de Política Territorial y presentada como Proposición No de Ley ante la cámara baja²⁷.

²⁵ HERRERO SÁNCHEZ, C., (et. al) “Colaboración entre Entidades Locales y Comunidades Autónomas en la prestación de servicios públicos”, *Revista Española de Control Externo*, Vol. 13, núm. 38, 2011, pp. 116-131; VILALTA REXACH, M., “Las relaciones interadministrativas en la nueva Ley de régimen jurídico del sector público”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 44, 2017, pp. 48-82. DOI: <http://dx.doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.44.74> 5

²⁶ Véase más en: <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico.html>

²⁷ Encuéntrese en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-574.PDF

Todo parece indicar que existe un fundamento contextual y normativo que hace pertinente la introducción de este principio, mostrándose como una oportunidad única. Sin embargo, el marco jurídico en el que se desarrolla el principio de diferenciación adolece, a día de hoy, de numerosos problemas. El art. 25.6 LRBRL, dice:

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

Bajo esta perspectiva, hay varios elementos a señalar²⁸:

- Existe una clara indefinición y falta de desarrollo reglamentario: a este respecto, cabe por mencionar que el Real Decreto 2568/1986 de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales no ha sufrido ninguna modificación. Así mismo, no se establece un procedimiento claro para valorar “la capacidad de gestión” municipal, lo que puede generar inseguridad jurídica. La única alternativa es responsabilizar a las CCAA de su desarrollo legislativo. De plantearse desde este supuesto, puede darse que, de no existir mecanismos de colaboración entre estas, sumada a la inoperancia de la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales y a la ausencia de un control jurídico, pueden surgir criterios dispares en su configuración.
- Se concreta un exceso de formalismo de cuestiones ya normativizadas: la motivación de la atribución competencial que refleje dicha ponderación deberá de plantearse, entendemos, por medio de los procedimientos establecidos para la atribución de competencias municipales (que es, en definitiva, el objetivo de este deber público). Pero esos criterios de ponderación quedan, consideramos, claros en la aplicación del principio de suficiencia financiera y ausencia de duplicidad administrativa en las competencias “distintas de las propias y delegadas” del art. 7.4 LRBRL y de las competencias delegadas. Más que simplificación administrativa y normativa, va a encontrarse una situación aún más agravada e ineficiente.
- ¿Se van a atribuir competencias sin un plan de financiación local?: la intención, como se ha mencionado, es la de atribuir competencias a los municipios. Pero nada se dice del establecimiento de programas de financiación o incluso de incentivos en el acceso a la carrera de funcionarios de la Administración Local cuando es el mayor problema que adolecen los pequeños municipios. El principio de diferenciación, debe de pasar por una reforma del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, junto a las normas afectantes al régimen jurídico del funcionario de la Administración Local. Cuestión que no se plantea dentro de la exposición de motivos ni en las modificaciones llevadas a cabo por el Real Decreto Ley referido²⁹.
- La afectación a las relaciones interadministrativas: actualmente, los pequeños municipios y, en especial, los considerados como micromunicipios dependen, en gran medida de consorcios, mancomunidades, redes de entes supramunicipales, diputaciones provinciales... Todo ello con el fin de garantizar los servicios mínimos a cumplir. En el

²⁸ Alguna de las críticas las encontramos en ROMERO ALCÁNTARA, F., “Una visión crítica sobre los efectos del Libro Tercero del Real Decreto Ley 6/2023 en el ámbito de las entidades locales”, *Revista Digital CEMCI*, núm. 62, 2024, pp. 8-12.

²⁹ Sobre esta cuestión, cabe citar una reflexión de Durán García respecto al Estatuto Básico del Pequeño Municipio en la Fundación Hay Derecho. Véase en: <https://www.hayderecho.com/2021/04/29/el-estatuto-del-pequeno-municipio-o-el-traje-nuevo-del-emperador/>

plano de la gestión del medio ambiente, además de por su transversalidad a tantas áreas de la gestión municipal, gran parte de los servicios básicos tienen una estrecha relación con esta materia y, en definitiva, es por medio de estas figuras por las que se hace valer dichos servicios públicos. Pero, encontramos esta normativa insuficiente de precisión y proyección en la afectación a estas figuras de gestión colaborativa, cooperativa e incluso de coordinación. De hecho, lo mismo ocurre con la introducción de los “sistemas de gestión colaborativa para los pequeños municipios” que, no introduce un procedimiento estricto limitándose a comentar que su utilización será dependiente de una serie de áreas de acción propias de los municipios con menos de 20.000 habitantes (art. 28 LRBRL).

- La construcción de un deber público sin apoyo real: las fallas mostradas no dejan de ser, en definitiva, fruto de la construcción de un argumento jurídico politizado, desarrollado en una norma de dudosa calidad técnica, a pesar de ser una necesidad contrastable. La celeridad en la normativización de deberes públicos da resultados inconclusos como se está mostrando por estos puntos débiles que muestra la normativa actual³⁰.

Por otra parte, también se plantean una serie de dudas sobre el impacto de esta medida. La falta de claridad normativa incita a plantear preguntas sobre el futuro de las entidades supramunicipales como hemos mencionado, pero, específicamente, ¿qué ocurrirá, en específico, con las diputaciones provinciales y la gestión de competencias de los pequeños municipios, en base a la importancia que poseen en la actual regulación de la LRBRL? De conseguir que el modelo de diferenciación funcione en, como especifica el contenido normativo, “la atribución de competencias”, ¿estas instituciones quedarán obsoletas? Así mismo y en la misma línea de lo planteado, al ser la diferenciación propuesta un modelo totalmente interpretativo y flexible en su capacidad de actuación, ¿se usará para reducir competencias locales? En vistas de la jurisprudencia³¹ y el papel del legislador, conforme al contenido que esgrime, actualmente, la autonomía local, es una realidad plausible.

Desde la perspectiva del derecho comparado³², países como Italia, Reino Unido o Alemania, a pesar de mostrar un escaso nivel de autorregulación de sus formas de gobierno local, desarrollan con mayor amplitud el principio de diferenciación local, cuya existencia viene determinada por el grado de descentralización estatal, los factores históricos, la dispersión poblacional y la influencia política³³. No obstante, la principal diferencia que muestran con el contexto español es que, en dichos países la diferenciación se aplica como un principio organizativo *stricto sensu*. Se configura como un patrón o directriz que desarrolla la estructura básica de la organización administrativa del Estado y, en específico, de la Administración Local³⁴. Es decir, los principios marcan “el elemento fundamental de una cosa”³⁵.

Si bien las tradiciones constitucionales entre estos países son antológicas, la realidad es que, España, ha bebido históricamente del constitucionalismo italiano y alemán en el elemento

³⁰ RIVERO ORTEGA, R., *La obligación. Concepto y régimen jurídico de los deberes públicos*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2025, pp. 39-46.

³¹ Hay varias sentencias que apuntan hacia este criterio, sobre todo, por la diversificación del interés general en interés público local, autonómico y estatal. Lo vemos en la jurisprudencia constitucional en, por ejemplo: STC 102/1995, de 31 de julio de 1995, sobre las competencias en Espacios Naturales; STC 53/2017, de 11 de mayo de 2017, sobre la Evaluación de Impacto Ambiental; STC 152/2016, de 22 de septiembre, sobre la Gestión de Aguas en Andalucía a la luz de la Ley de Aguas de Andalucía, entre otros.

³² Usamos el término de derecho comparado aplicando la metodología que se encuentra en PEGORARO, L., y RINELLA, A., *Derecho constitucional comparado*, Astrea, vol. 3, 2019.

³³ VELASCO CABALLERO, F., *Autonomía y diferenciación en...* pp. 171-177.

³⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La organización administrativa y sus agentes: revisión de estructuras” en Alonso García, R., (et al.) (eds.) *Liber amicorum: economía, empresa y trabajo: homenaje a Manuel Alonso Olea*, Civitas, Madrid, pp. 125-158.

³⁵ BELADIEZ ROJO, M., *Los principios jurídicos*, Civitas, Madrid, p. 59.

material constitucional, pero también, en la construcción organizativa. Sin embargo, España, ha optado por desarrollar un criterio organizativo de naturaleza instrumental con el fin de adaptar los principios generales o, más bien, constitucionales³⁶, al sistema de organización administrativa por medio de un deber público, quizás incompleto por el carácter variable que dedica la naturaleza de un criterio organizativo³⁷.

Por ello, su funcionamiento o impacto en el ámbito material de la autonomía local como garantía institucional va a quedar condicionado al desarrollo estructural que actualmente acontece y no como hecho futurible. Este planteamiento supone que, la diferenciación local en los municipios españoles no va a tener un verdadero impacto organizativo, que es, en definitiva, el problema acuciante a resolver para estos pequeños municipios y, ante todo, de los micromunicipios.

Además, este problema se extiende ante la heterogeneidad normativa que desarrolla la gestión del medio ambiente, específicamente, en las obligaciones acogidas por los municipios que presentan estos rasgos.

IV. LA GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS Y MICROMUNICIPIOS

La gestión del medio ambiente, especialmente en el ámbito local, se ha consolidado como uno de los principales retos dentro del marco de la gobernanza multinivel contemporánea. Esta complejidad responde, en buena medida, a la dispersión normativa, a la superposición competencial entre distintos niveles de gobierno y a la creciente carga de obligaciones derivadas del derecho internacional, supranacional, estatal y autonómico. Consecuentemente, el análisis de las competencias medioambientales atribuidas a los pequeños municipios, resulta imprescindible para comprender las dificultades reales a las que se enfrentan estas entidades en el cumplimiento de sus responsabilidades ambientales.

Partiendo del marco constitucional español y de la interpretación del derecho al “medio ambiente adecuado” como principio rector y derecho subjetivo, esta sección examina la evolución del esquema competencial desde la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), hasta su articulación práctica en los pequeños municipios. Ello implica abordar no solo las competencias propias, delegadas y “distintas de las propias y delegadas” contempladas en la LRBRL, sino también la aplicación real de estos preceptos a través de fórmulas de colaboración interadministrativa y mecanismos de financiación o supervisión.

Del mismo modo, se destaca el papel limitado que actualmente tiene el principio de diferenciación como herramienta para adaptar la acción administrativa a la realidad de los pequeños municipios, y se plantea la posibilidad de avanzar hacia un marco más robusto y operativo a través del denominado Estatuto Básico del Pequeño Municipio. La incorporación de este instrumento, aún en fase de definición conceptual, representa una oportunidad para repensar de forma integral el régimen competencial, organizativo y funcional de las entidades locales de

³⁶ Esta cuestión merece una reflexión más profunda en virtud de cómo se entienda a la autonomía local. Por un lado, hay quienes defienden este concepto como una garantía constitucional en, por ejemplo, CIDONCHA MARTÍN, A., “El significado constitucional de la autonomía local”, *Fundación Democracia y Gobierno Local*, núm. 35, 2022, pp. 60-70; por otro lado, hay quienes defienden que es una verdadera garantía institucional como PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981; y otras tantísimas posturas que existen sobre la cuestión.

³⁷ LORENZO DE MEMBIELA, J., B., “Los principios de eficacia y organización en la estructura de la Administración pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. 164, pp. 332-335. DOI: 10.18042/cepc/rap

menor población, adaptándolas a sus capacidades reales y reconociendo su papel en la protección del medio ambiente como un interés público esencial.

Aunque, la magnitud y complejidad del corpus normativo dificultan su análisis integral³⁸. Por ello, el propósito del apartado siguiente es establecer un marco analítico que permita examinar las obligaciones ambientales que recaen sobre los pequeños municipios y micromunicipios en el contexto español. Este análisis busca contrastar la hipótesis según la cual el cumplimiento de la normativa ambiental resulta particularmente complejo para estas entidades locales, dadas su heterogeneidad y limitaciones estructurales.

IV.1 La diversificación competencial en la gestión del medio ambiente

La gestión del medio ambiente plantea desafíos significativos en el ámbito local, particularmente en los pequeños municipios y micromunicipios, donde la creciente densidad normativa contrasta con capacidades operativas limitadas. En un marco institucional caracterizado por la concurrencia de competencias y una estructura multinivel, estas entidades enfrentan obligaciones que, aunque legítimas, resultan difícilmente asumibles sin apoyo efectivo. La transversalidad del Derecho Ambiental (presente en sectores como la contratación pública, la ordenación territorial o las subvenciones) amplía aún más el espectro de responsabilidades locales. Además, el (aún no) reconocimiento del medio ambiente como derecho constitucional acentúa la tensión entre exigencia jurídica y capacidad institucional. Esta parte de la investigación pretende abordar críticamente esta problemática, cuestionando la eficacia del principio de diferenciación vigente, partiendo de los elementos que conforman la gestión ambiental en los municipios con estas características³⁹.

IV.1.1 El reconocimiento constitucional al “medio ambiente adecuado” como principio rector

En primer lugar, desde el marco constitucional, haremos alusión a la consideración (o no) del medio ambiente como un derecho fundamental o un derecho humano⁴⁰ y su afectación al resto de derechos de segunda, tercera y cuarta generación⁴¹. Aunque el derecho al “medio ambiente adecuado” sea un principio rector en la Constitución española de 1978, este, posee una doble naturaleza, dándole un sentido como principio rector y como derecho subjetivo al poder exigirse como un derecho individual cuando existe un desarrollo legal específico. Tal es así, que se ha configurado como un verdadero límite a otros derechos como el de propiedad privada o la libertad de empresa. En efecto, el art. 45 CE se ha definido como “un bien constitucional”, un “valor protegido constitucionalmente”, o un “interés constitucional” en la propia doctrina del

³⁸ ESTEVE PARDO, J., (coord.) *Derecho del medio ambiente y administración local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, España, 2006.

³⁹ FUENTES I GASÓ, J., R., y CASADO CASADO, L., “La reordenación de las competencias ambientales de las entidades locales”, en LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de políticas ambientales*, Thomson Reuters Aranzadi, España, pp. 528-569.

⁴⁰ Sobre ello, recientemente, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha reconocido la vulneración de derechos fundamentales por contaminación ganadera, lo que sigue reforzando la conexión del medio ambiente adecuado con este contexto cambiante. “Los derechos humanos y la protección del medio ambiente son interdependientes. Así un medio ambiente sostenible es necesario para el pleno disfrute de los derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, a un nivel de vida adecuado, y al agua potable y el saneamiento, a la vivienda, a la participación en la vida cultural y al desarrollo”, interpretación que, en definitiva, habla de importancia de las entidades locales en la gestión del medio ambiente. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, 00313/2025, de 11 de julio. Para más información, encuéntrase en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Galicia/Noticias-Judiciales-TSJ-Galicia/El-TSXG-condena-a-la-Xunta-y-la-Confederacion-Hidrografica-del-Mino-Sil-por-la-contaminacion-de-l-embalse-de-As-Conchas>

⁴¹ Decimos de cuarta generación ya que, consideramos que la evolución coyuntural en la cuestión social junto al florecimiento de nuevas tecnologías conforma un elemento sustancial que modifica o condiciona la evolución interpretativa y normativa de los derechos que, anteriormente, han sido considerados de primera, segunda y tercera generación que han sido afectados por esta situación. Véase en: CORCHETE MARTÍN, M., J., “Los nuevos derechos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007, pp. 81-109. DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/trc.20.2007.7057>

Tribunal Constitucional. Además, se presume de un valor añadido en su protección por lo anteriormente mentado, junto a la construcción de obligaciones ambientales desde el derecho internacional y europeo. Bajo esta idea, el derecho a un “medio ambiente adecuado” funciona como una herramienta que guía las acciones de los diferentes niveles de gobierno, vinculando el control de sus potestades en esta materia.⁴²

IV.1.2 La gestión del medio ambiente en las pequeñas entidades locales: la LRBRL y otras cuestiones importantes

Por otra parte, y en relación con el valor constitucional de la “protección del medio ambiente adecuado”, la LRBRL establece un modelo de gestión de competencias municipales que configura la gestión del medio ambiente, cuestión que ha sido objeto de numerosos cambios⁴³. La LRSAL, introdujo una reordenación significativa de las competencias locales en materia medioambiental. Su objetivo principal fue evitar duplicidades administrativas y garantizar la sostenibilidad financiera de los entes locales, siguiendo el principio de “una Administración, una competencia”. No obstante, este enfoque ha generado controversia doctrinal por la dificultad de separar completamente las competencias entre administraciones.

La LRSAL clasifica las competencias municipales en tres tipos: propias, delegadas y las “distintas de las propias y de las delegadas”. En el ámbito medioambiental, la ley reduce las competencias propias, sustituyendo el concepto amplio de “medio ambiente” por el más limitado de “medio ambiente urbano”, incluyendo aspectos como la gestión de parques, de residuos y contaminación urbana, siendo una competencia obligatoria para los municipios de más de 20.000 habitantes. Además, se mantienen materias relacionadas como el urbanismo, la movilidad, la salubridad y el abastecimiento de agua. A la luz del listado de competencias del art. 25.2 LRBRL, han sido numerosas críticas doctrinales sobre su naturaleza destacando las siguientes cuestiones que moldean el esquema competencial de la gestión del medio ambiente⁴⁴:

- Sobre la lista de competencias del art. 25.2 LRBRL: la principal controversia gira en torno a si dicho listado constituye un techo competencial cerrado o un mínimo ampliable por leyes sectoriales estatales o autonómicas. La mayoría de la doctrina, en base a numerosas sentencias, entre ellas, la STC 41/2016, de 3 de marzo, defiende que se trata de un mínimo ampliable, permitiendo a los legisladores atribuir nuevas competencias a los municipios, especialmente en ámbitos como la protección del medio natural o la lucha contra el cambio climático.
- El conflicto jurídico sobre las competencias ambientales anteriormente asignadas a la LRSAL: la interpretación mayoritaria en la doctrina y la normativa autonómica sostiene que dichas competencias siguen vigentes, al no haber sido derogadas explícitamente, y deben ejercerse conforme al régimen de autonomía y responsabilidad previsto en el artículo 7.2 de la LRBRL. Esta postura se apoya en la lógica de continuidad en la prestación de los servicios públicos locales y en una lectura abierta del artículo 25.2 LRBRL, que no otorga competencias de forma inmediata, sino que actúa como guía para su atribución legislativa. Por tanto, se entiende que las competencias ambientales reconocidas con anterioridad a la LRSAL siguen siendo válidas y ejercitables por los municipios, siempre que estén respaldadas por normas sectoriales y se ajusten a los principios de estabilidad financiera y no duplicidad administrativa.

Bajo este marco, las competencias ambientales locales se integran en el siguiente esquema:

⁴² CARRILLO, M., “El derecho al Medio Ambiente en España”, *Revista Jurídica Piélagus*, Vol. 22, núm. 1, 2023, (s.f.). DOI: <https://doi.org/10.25054/16576799.4084>

⁴³ *Ibid.*, pp. 530.

⁴⁴ NAVARRO RODRÍGUEZ, P., “Protección del medio ambiente y competencias municipales”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46, 2018, pp. 82-89.

- Servicios básicos: destacamos que en los municipios con menos de 20.000 habitantes (incluidos, por tanto, los de menos de 5.000) la prestación de ciertos servicios medioambientales será coordinada por la diputación provincial o entidad equivalente. Estos servicios incluyen la recogida y tratamiento de residuos, el abastecimiento de agua potable, la evacuación y tratamiento de aguas residuales, la limpieza viaria, el acceso a los núcleos de población, la pavimentación de vías urbanas y el alumbrado público. Esta medida representa una de las principales novedades de la reforma, ya que busca garantizar la prestación efectiva de estos servicios en municipios con escasa capacidad técnica o financiera, reforzando al mismo tiempo el papel de las diputaciones y entes equivalentes como entes de apoyo supramunicipal.
- Competencias delegadas: en los municipios de menos de 5.000 habitantes, se permite la delegación de competencias ambientales (como la vigilancia y control de la contaminación o la protección del medio natural, art. 27.3 LRBRL) siempre que se cumplan estrictos requisitos. Estas delegaciones deben ser expresamente aceptadas por el municipio (asegurando el carácter voluntario) y se debe garantizar la viabilidad económica del servicio. Además, deben incluir una memoria económica y una financiación específica consignada en los presupuestos de la administración delegante dentro del instrumento jurídico de delegación. No obstante, debe enfatizarse que esta delegación de competencias puede ser más amplia a lo estrictamente normado, siendo así un *numerus apertus*.
- Competencias “ni propias ni delegadas”: desde la aprobación de la LRSAL, se introducen importantes restricciones. Según los arts. 7.4 y 27.4 LRBRL, estas competencias solo podrán ejercerse si no comprometen la sostenibilidad financiera del municipio, si no generan duplicidades con otras Administraciones y si cuentan con dos informes vinculantes: uno que acredite la inexistencia de duplicidades y otro que garantice la sostenibilidad financiera. Esta exigencia es especialmente relevante para los municipios más pequeños, que suelen tener recursos limitados y una menor capacidad técnica y financiera para cumplir estas condiciones. En consecuencia, para estos municipios, asumir nuevas funciones medioambientales fuera del marco competencial propio o delegado es mucho más difícil, lo que refuerza la idea de que solo deben ejercer funciones previamente bien definidas y financiadas. Ahora bien, de cumplir con estas exigencias, las pequeñas entidades locales podrán asumir dichas competencias.

A todo ello, debe de incluirse las siguientes nociones que trascienden el marco de gestión competencial de la LRBRL:

- La gestión del medio ambiente se incardina en un marco multinivel tal y como se ha señalado previamente. En este sentido, la localización y tipología de las normas aplicables se configuran como elementos determinantes. La arquitectura normativa en este ámbito no solo depende del grado de vinculación o exigibilidad de las disposiciones, sino que también exige una evaluación rigurosa de la legitimidad de los instrumentos normativos, tanto desde una perspectiva sustantiva como procedimental y competencial⁴⁵.
- Por otra parte, la gestión del medio ambiente también alude a un fundamento transversal⁴⁶ que se articula a través de múltiples niveles de intervención: las organizaciones internacionales, los Estados y, en el caso español, las CCAA y las entidades locales, configurando un criterio de actuación de carácter subsidiario. Por

⁴⁵ SANTAMARÍA ARINAS, R., J., *Curso básico de Derecho Ambiental General 2ª Edición*, Instituto Vasco de Administración Pública, Basauri, 2019, pp. 45-59.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 63-77

ello, el análisis del entramado normativo debe ir más allá del examen de la legislación específicamente ambiental, abarcando también aquellas disposiciones contenidas en normas de carácter general.

- La configuración del interés público local en materia ambiental, aunque no es un criterio determinante para la atribución de competencias en pequeños municipios y micromunicipios, adquiere relevancia en el actual contexto de gobernanza multinivel⁴⁷. Este interés se ve influido por políticas públicas integrales que pueden potenciar o limitar la acción local, como el programa LEADER de la UE por medio de las estrategias de desarrollo local participativo (dirigido a municipios de menos de 10.000 habitantes), el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, la Estrategia Española de Economía Circular y el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2023-2030. A ello se suma una evolución jurisprudencial cambiante y una creciente carga normativa que supera muchas veces la capacidad técnica y financiera de los municipios más pequeños⁴⁸. La complejidad de este escenario, más que derivarse de nuevas regulaciones, proviene de la acumulación de retos ambientales y administrativos que dificultan tanto la ejecución eficaz como una clasificación clara de competencias locales⁴⁹.
- Por último, los pequeños municipios y micromunicipios han gestionado, históricamente, las obligaciones ambientales por medio de dos vías. En primer lugar, han contado con la coordinación de las diputaciones provinciales o CCAA para tal fin, ya que, la LRBRLL les atribuye esta facultad⁵⁰. En segundo lugar, los municipios han hecho uso de instrumentos de colaboración interadministrativa y, así, encontramos ejemplos de gran éxito para su desarrollo⁵¹. Por ello, revisar los ámbitos de gestión de estas fórmulas, a pesar de que sean a consecuencia de mandatos normativos, también deben ser tenidos en cuenta para concretar las obligaciones de gestión ambiental.

IV.1.3 Una breve reflexión sobre la actual gestión ambiental de las entidades locales

En definitiva, haciendo una breve revisión a los supuestos expuestos, podemos concluir este marco analítico con cuatro afirmaciones:

- Se constata una marcada heterogeneidad normativa en materia ambiental, caracterizada por el gran número de normas diferentes que afectan a su gestión y por la existencia de numerosas cargas de obligado cumplimiento que inciden directamente en la capacidad de gestión ambiental de los pequeños municipios y micromunicipios. Si bien algunas

⁴⁷ MEILAN GIL, J., L., “Intereses generales e interés público desde la perspectiva del Derecho Público español”, *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, núm. 40, 2010, pp. 171-175. DOI: <https://doi.org/10.21056/aec.v10i40.527>

⁴⁸ La Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, que en su momento supuso un referente en la gestión de competencias ambientales, queda ya lejana. Con la entrada en vigor de la LRSAL, la STC 41/2016, de 3 de marzo, marcó un punto de inflexión al establecer un marco más uniforme para el reparto competencial en materia ambiental a nivel local. Sin embargo, un análisis detallado de las distintas sentencias posteriores revela una falta de coherencia en los criterios aplicados. Así, decisiones como la STC 53/2017, de 11 de mayo, relativa a la Evaluación de Impacto Ambiental, o la STC 152/2016, de 22 de septiembre, sobre la gestión del agua en Andalucía según la Ley autonómica de Aguas, reflejan una tendencia a utilizar criterios variables para delimitar el alcance competencial de las entidades locales en materia ambiental.

⁴⁹ ESTEVE PARDO, J., *Derecho del Medio Ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2022, pp. 33-36.

⁵⁰ SALVADOR CRESPO, M., “Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 133-141. DOI: <http://dx.doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.34.627>

⁵¹ Los ejemplos más conocidos en este punto han sido: la Mancomunidad de Residuos de Municipios del Sur de Madrid (<https://www.vvapardillo.org/mancomunidad-del-sur>); la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia (<https://www.esamur.com/depuracion>); el Consorcio Intercomarcal de Bomberos de Pontevedra (https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/deza/2023/10/27/jose-lopez-preside-consorcio-intercomarcal-bomberos/0003_202310D27C3995.htm); la Red Entes Supramunicipales para la Gestión de Residuos Municipales de España (<https://esgrem.org/>), entre otros.

medidas (particularmente aquellas orientadas a fomentar la participación en los procesos normativos y procedimentales) pueden considerarse positivas y pertinentes, en muchos casos su aplicación excede las capacidades operativas y administrativas de estas entidades, afectando de manera más aguda a los micromunicipios.

- La escasez de recursos económicos, materiales y técnicos impide que la gestión ambiental pueda ser abordada como un verdadero interés público local. Esta carencia deriva, en la práctica, en una dependencia estructural respecto de las entidades supramunicipales, que terminan asumiendo la concreción de las actuaciones que deben corresponder a los municipios. De este modo, el Derecho Ambiental opera predominantemente bajo una lógica de tipo *top-down*, a pesar de la existencia de iniciativas como LEADER para el desarrollo rural, que pretenden revertir esa tendencia centralizadora.
- Aunque el marco normativo presenta una notoria diversidad, en la práctica se impone un modelo estandarizado de gestión ambiental que se aplica de forma generalizada a todos los pequeños municipios. Esta homogeneización limita significativamente el margen de autonomía local en la toma de decisiones, situación ya señalada al inicio de esta investigación al referirnos a la rigidez normativa que condiciona el ejercicio efectivo de las potestades locales. Como consecuencia y en relación con la anterior afirmación, se transfiere la responsabilidad de gestión a instancias supramunicipales.
- En este contexto, resulta imprescindible revisar el “principio” de diferenciación en relación con las competencias municipales en materia ambiental. No obstante, la formulación de este “principio”, tal como se recoge en la LRBRL, no parece responder adecuadamente a las necesidades reales de las entidades locales, especialmente de aquellas con menor capacidad institucional. Por tanto, afirmamos que, actualmente, dicho “principio” tendrá un efecto residual sobre la gestión del medio ambiente, al igual que al resto de competencias locales.

Por tanto, cabe preguntarse, ¿existe algún mecanismo que ponga límite al impacto negativo de la atribución de tales responsabilidades a las pequeñas entidades locales? En vistas de que el “principio” de diferenciación actualmente aplicado no es óptimo ni eficaz, introduciremos otro elemento al estudio: el Estatuto Básico del Municipio de Menor Población o Estatuto Básico del Pequeño Municipio.

IV.2 Del principio de diferenciación como solución truncada al ¿Estatuto Básico del Pequeño Municipio? Su impacto en la gestión del medio ambiente.

Una vez vistas las conclusiones sobre la gestión del medio ambiente en las pequeñas entidades locales, todo parece indicar que la diferenciación local es un elemento pertinente para dar consigo a una mejora en la eficacia de la actuación administrativa de dichas instituciones. No obstante, no solo podemos detenernos en conocer el contenido del “principio” de diferenciación del art. 25.6 LRBRL, que, además de no ser óptimo, guarda relación con la efectividad de otros mecanismos que dependen de este “principio” y que pueden ayudar a materializarlo surtiendo efectos en la gestión del medio ambiente. Así ocurre con el Estatuto Básico del Municipio de Menor Población o, como dicta la doctrina administrativa, el Estatuto Básico del Pequeño Municipio (en adelante, EBMP)⁵². En efecto, la primera referencia encontrada a este respecto, en el marco de acción del Gobierno, queda en el Plan 130 Medidas frente al Reto Demográfico, del 2019.

IV.2.1 Sobre el EBMP y la gestión competencial

⁵² ALMEDIA CERREDA, M., *Un posible régimen...* pp. 64-80.

La primera alusión pertinente es la de descartar, terminológicamente, al Estatuto Básico del Municipio de Menor Población. Es un error que, una modificación normativa de tal calado, se funde únicamente en la idea de la masa poblacional. Esto dejaría a otras variables, ya conocidas, fuera del marco del análisis coyuntural pertinente, por tanto, en todo momento nos referiremos al EBMP, dado su amplitud conceptual.

El EBPM, tiene como objetivo implantar, de forma efectiva, un nuevo régimen jurídico a los pequeños municipios, insertando una forma novedosa de organización y gestión de la planta local. Este Estatuto, pretende adaptar la estructura organizacional, procedimental y competencial de estos municipios. En base a esta idea aún no puesta en marcha, se pretende acabar con la situación de insuficiencia financiera; la escasa garantía administrativa; la revitalización de infraestructuras de servicios públicos; las dinámicas geográficas desde la contención de la despoblación y el envejecimiento; el relativo avance tecnológico rural; la complejidad normativa sobre la uniformidad⁵³...

Así pues, se presume que su incorporación debe quedar especificado en la LRBRL, creando un nuevo título propio en la norma básica, concretando los elementos comunes a desarrollar. En efecto, se pretende aplicar una forma de régimen especial común para todos los pequeños municipios, con una lógica funcional, dinámica y flexible⁵⁴. Bajo estos criterios parece que la reforma, a pesar de su impacto estructural, puede ser dispensada de forma relativamente sencilla por medio del compromiso político y la voluntad de estos pequeños municipios.

Pero, nada más lejos de la realidad, esta incorporación, a su vez, debe acompañarse de medidas específicas en otros ámbitos jurídicos como en materia de contratación, de financiación local, subvenciones, empleo público, medio ambiente..., que no quedan estrictamente regulados en el marco de la LRBRL. Ello, teniendo en cuenta los principios de simplificación y eficiencia, lo que implica un gran reto. Estamos hablando, por tanto, de una reforma estructural, que va a modificar el entendimiento de la organización territorial y de las potestades públicas locales.

Por consiguiente, los elementos pertinentes a tener en cuenta dentro del EBPM, son⁵⁵:

- El ámbito competencial y su delimitación en virtud de las capacidades administrativas que presenten los municipios, siendo un criterio totalmente flexible.
- El ámbito organizativo, sobre las estructuras de los municipios, la elección y la composición de órganos municipales.
- El ámbito de la democracia local, en la cuestión de la participación ciudadana de los asuntos públicos.
- El ámbito del funcionamiento interno, por medio de la simplificación de procedimientos, pero, manteniendo un control estricto⁵⁶.
- El ámbito de la actividad administrativa en materia de contratación, medio ambiente y prestación de servicios.
- El ámbito de la *cogobernanza* y las estrategias de gestión colaborativa de las competencias municipales.

Así mismo, para poder incorporar este elemento normativo, es necesario el reconocimiento del principio de diferenciación local. Previsión que existe en el ordenamiento jurídico, no solo

⁵³ ALMEDIÀ CERREDA, M., *A modo de...* pp. 529-531.

⁵⁴ Así es como lo defiende FONT I LLOVET, T., "El gobierno local en España a los cuarenta años de la Ley de Bases de Régimen Local. Retos de futuro", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, p. 64.

⁵⁵ ALMEDIÀ CERREDA, M., *Un posible régimen...* pp. 65.

⁵⁶ En este punto, sería interesante repensar cómo un organismo supramunicipal puede llegar a ejercer un control efectivo de la actividad administrativa más allá de la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos (art. 4.1 LRBRL). Quizás, con la creación de una Agencia de Integridad, alejada del marco político, de carácter descentralizado llegando incluso a las diputaciones provinciales o, en su caso, a las mancomunidades puede ser un elemento interesante de estudio, más allá de los actuales organismos de control que demuestran no funcionar con la celeridad pertinente como, por el ejemplo, el Tribunal de Cuentas y sus análogos en las CCAA.

de la LRBRL, sino también en algunos Estatutos de Autonomía como se ha analizado. Ahora bien, para fundarse en dicho principio, es necesario, previamente, subsanar los problemas que encontramos en la actual regulación. Para más inri, esta configuración debe de constar de un desarrollo legislativo posterior de las CCAA, pero, la realidad es que esta fórmula no ha dado resultados satisfactorios⁵⁷. Así ocurrió con la fusión de municipios de la LRSAL. Sumando, además, la complejidad de reformar las normas que se implementan en la Administración Local, como, por ejemplo, en materia de contratación pública, cuando una gran parte de su sustento jurídico proviene del marco europeo y de la trasposición de Directivas⁵⁸.

Asumimos, por tanto, que una modificación de tal calado, no puede provenir de la configuración de un deber público como lo hace el actual “principio” de diferenciación español. En suma, también se corre el riesgo de generar una homogeneización normativa si el EBPM o su desarrollo normativo autonómico, no contempla como prioridad la flexibilidad en la configuración competencial, estructural y procedimental de los pequeños municipios. Es un riesgo real dado que, cualquier modificación que ha surgido en la estructura local, ha proseguido una lógica *top-down*, en vez de *bottom-top*, donde las entidades locales han sido apartadas de dicho proceso (el claro ejemplo lo encontramos con el actual funcionamiento de la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales que lleva sin reunirse desde año 2008), sin una capacidad efectiva de participación de estas modificaciones.

En efecto, la estructura normativa del EBPM debe incorporar elementos propios del principio dispositivo que, siguiendo la doctrina de Fossas Espadaler sobre el Estado autonómico, permite que las entidades territoriales decidan voluntariamente su grado de autogobierno dentro del marco constitucional. Este principio, que opera mediante la “desconstitucionalización” (es decir, la remisión de elementos organizativos y competenciales a normas que, siendo parte del bloque de constitucionalidad, son normas que desarrollan elementos constitucionales), encuentra pleno encaje en el ámbito local a través de los artículos 137, 140 y 141 CE, que garantizan la autonomía local sin predeterminedar su configuración concreta⁵⁹.

La aplicación del principio dispositivo al EBPM implica tres elementos estructurales:

- Voluntariedad en la adhesión: Los municipios podrían optar por acogerse al régimen especial previa decisión de su Pleno.
- Codecisión multinivel: El diseño concreto del estatuto requiere acuerdo entre Estado, Comunidad Autónoma y municipio.
- Flexibilidad evolutiva: Posibilidad de revisar y adaptar el régimen según las circunstancias cambiantes.

Esta aproximación resulta especialmente pertinente en el ámbito local, donde las “aspiraciones políticas e históricas” son menos intensas que en el caso autonómico, y donde la diferenciación responde fundamentalmente a la necesidad práctica de garantizar servicios públicos de calidad adaptados a la diversidad territorial española. El modelo debe ser “abierto y adaptable”, orientado al interés público local específico, evitando tanto la uniformización forzosa como la fragmentación disfuncional.

⁵⁷ Sobre esta cuestión, indica Velasco Caballero, que su falta de efectividad puede derivarse al gran espacio regulatorio que ocupa la LRBRL y la limitada incidencia que desarrolla la legislación autonómica. VELASCO CABALLERO, F., “Fuentes del derecho local durante la vigencia de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBL)”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, pp. 93-100.

⁵⁸ Resulta de interés el informe digital publicado por el Observatorio de Contratación Pública sobre la cuestión. Véase en: <https://www.obcp.es/noticias/orientaciones-y-propuestas-para-la-revision-de-las-directivas-de-la-ue-sobrecontratos>

⁵⁹ FOSSAS ESPADALER, E., “El principio dispositivo en el Estado Autonómico”, *Revista de Derecho Político*, núm. 71-72, 2008, p. 153. <http://dx.doi.org/10.5944/rdp.71-72.2008.9042>

IV.2.2 La incidencia del EBPM en la gestión del medio ambiente en los pequeños municipios y micromunicipios

Por tanto, la aplicación del principio dispositivo al EBPM resulta especialmente relevante en materia de gestión ambiental, donde la diversidad territorial exige respuestas adaptadas. Mientras que los servicios básicos ambientales (residuos, agua, alumbrado) permanecen como obligaciones mínimas, el Estatuto puede habilitar la asunción voluntaria de competencias adicionales (como gestión forestal, calidad del aire local, o programas de economía circular) siempre que el municipio acredite capacidad técnica y financiera suficiente o, se dote de suficientes recursos para ello. La protección del medio ambiente, en definitiva, vincula a todos los niveles de poder. Por ello, esta flexibilidad competencial, combinada con mecanismos de apoyo supramunicipal e intermunicipal, permite superar la actual rigidez normativa que especialmente perjudica a los municipios rurales.

Empero, para diseñar un modelo de gestión del medio ambiente adecuado, claro y flexible, hay que tener en cuenta varios elementos y su encaje jurídico desde el modelo del EBPM:

- La evolución del derecho medioambiental desde la perspectiva internacional y supranacional, y la interpretación constitucional del “derecho al medio ambiente adecuado”.
- Las competencias propias con carácter general, regladas en el art. 25.2 de la LRBRL y su carácter de mínimo ampliable; junto a las materias susceptibles de delegación en materia de protección del medio natural y la vigilancia y control de la contaminación ambiental del art. 27.3 LRBRL; y las competencias “distintas de las propias y las delegadas” afectantes al art. 7.4 LRBRL.
- Los servicios básicos de los pequeños municipios en relación con la gestión del medio ambiente, véase en la gestión de residuos, el abastecimiento domiciliario de agua potable, el alcantarillado, el alumbrado público y el acceso a los núcleos de población (art. 26.1 LRBRL).
- La exigencia de autorización o licencia para actividades económicas que afecten a la protección del medio ambiente; o en las instalaciones o infraestructuras físicas susceptibles de generar daños ambientales (arts. 84.3, 84.1 y 84.2 bis. LRBRL); y su procedimiento de simplificación por medio de declaraciones responsables o comunicaciones.
- La legislación sectorial ambiental que crea obligaciones para las pequeñas entidades locales⁶⁰.
- La legislación que, sin ser específicamente ambiental, afecta significativamente al desarrollo de las actividades de gestión ambiental en el ámbito local.

En efecto, desde esta perspectiva, urge concretar cuáles deben ser competencias para los pequeños municipios dentro del futuro EBPM, así como articular mecanismos de atribución flexibles; de lo contrario, el riesgo de petrificación competencial es alto. Muy relevante es también prever apoyos económicos y técnicos incondicionados que permitan cumplir las exigencias legales derivadas tanto de la normativa estatal como de la transposición de directivas europeas. Un modelo verdaderamente efectivo debe prever procedimientos simplificados (por ejemplo, ventanilla única ambiental supramunicipal, trámites abreviados en licencias o comunicación previa) y fórmulas de supervisión ligeras y adaptadas.

Es evidente que muchas de las cuestiones competenciales, así como las obligaciones derivadas del contexto actual, deben ser sometidas a un control *ultra vires* respecto del EBPM.

⁶⁰ FERNANDO PABLO, M., (et. al) *Contratos públicos, urbanismo y ordenación del territorio*, Ratio Legis (6ª eds.), Salamanca, 2022, pp. 177-200.

Sin embargo, ello no impide que el propio Estatuto pueda delimitar y concretar los ámbitos de actuación que las entidades locales están en condiciones de desarrollar. Conviene recordar que el Derecho Ambiental se caracteriza por su naturaleza reactiva y preventiva frente a las coyunturas contemporáneas, estableciendo una serie de límites a la acción humana con el objetivo de mitigar los efectos adversos del cambio climático. En consecuencia, al igual que el EBPM, la gestión medioambiental debe seguir un modelo flexible, articulado en torno a las competencias locales, las cuales se encuentran determinadas por el principio de autonomía municipal. Esta gestión debe considerar, además, la individualización del interés local conforme a las capacidades reales de cada entidad: su financiación, estructuras organizativas y recursos humanos disponibles.

En su defecto, este modelo constituye una propuesta ilusoria debido a su complejidad técnica. Asimismo, muchas de las aspiraciones expuestas en este marco, desde la propia investigación hasta en la literatura científica actual, no se encuentran siquiera contempladas como posibilidades factibles. Por ello, a continuación, se presentará una serie de propuestas destinadas a dotar de mayor claridad y propósito a la gestión ambiental desde el principio de diferenciación y el EBMP.

V. PROSPECTIVA: LA NECESIDAD DE UN CAMBIO ESTRUCTURAL

A la luz de lo expuesto hasta el momento, damos cuenta de que el problema de la planta local y, en especial, los afectantes a los pequeños municipios y micromunicipios, datan de una cuestión estructural. Situación que, por consiguiente, se ven amplificadas con la gestión del medio ambiente. Por ello, en este punto, se van a tratar una serie de propuestas que implican un cambio normativo que afectan a la estructura propia de los pequeños municipios y los micromunicipios. Asumimos que, muchas de las cuestiones planteadas resultan complejas de desarrollar por el contexto político y social del momento. Sin embargo, las consideramos necesarias por las posibilidades que pueden aportar a la configuración de un nuevo modelo de la planta local y de la gestión del medio ambiente.

V.I. Modificación del principio de diferenciación local de la LRBRL.

En primer término, es necesario volver a redactar el actual “principio” de diferenciación local de la LRBRL para suplir todas las deficiencias normativas que existen⁶¹. Se recogen varios ejemplos que, al menos, en el texto jurídico, tienen más sentido. Así es el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña que, en su art. 84.3, se dice:

La distribución de las responsabilidades administrativas en las materias a que se refiere el apartado 2 entre las distintas administraciones locales debe tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por las leyes aprobadas por el Parlamento, por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido por la Carta Europea de la Autonomía Local, por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal, y por el principio de suficiencia financiera.

Si bien es cierto que se establece como un deber público y requerirá un desarrollo normativo posterior, el nuevo enfoque presenta una mayor coherencia que el texto actual, especialmente en lo relativo al exceso de formalización normativa en aspectos ya regulados. Asimismo, resulta imprescindible incorporar una modificación en los ámbitos de la financiación y del personal funcionarial, de modo que la atribución de competencias se realice de forma eficaz o, al menos, se dote a los entes locales de la capacidad económica necesaria para ejecutar los intereses propios dentro de su ámbito de acción. Esto permitirá, en efecto, una mayor flexibilidad en la

⁶¹ En este contexto, sería interesante analizar una posible incorporación del principio de diferenciación en la CE al igual que lo hace la Constitución italiana en su art. 118.1. No obstante, la coyuntura política actual hace pensar que una reforma constitucional de tal calado no es posible, por tanto, esta fórmula queda descartada de las medidas prospectivas.

definición de los objetivos a cumplir, teniendo en cuenta las particularidades de cada municipio, y con especial atención a los pequeños municipios y micromunicipios.

En definitiva, debe priorizarse su reconocimiento como un principio estructural, normativo y procedimental, superando su actual condición de criterio competencial.

V.II. La incorporación del micromunicipio como elemento estructural en la LRBRL

Otra de las grandes modificaciones es la incorporación del término de micromunicipio en la LRBRL. Su justificación jurídica queda resuelta por el propio reconocimiento del principio de diferenciación, por ello, esta propuesta queda estrechamente ligada con lo anteriormente expuesto.

En este sentido, su incorporación debe de contenerse dentro de un nuevo Título del cuerpo normativo de la LRBRL, donde se concreten los varemos y estándares de mínimos y de carácter garantista sobre la calificación de estos municipios. Por consiguiente, parece pertinente diferenciar entre categorías de pequeños municipios, incluyendo el micromunicipio bajo los términos propuestos en la primera parte de la investigación⁶². Bajo estos términos, será necesario un compromiso legislativo con las CCAA para que puedan adaptar esta normativa a la coyuntura de los intereses locales. Concretamente, debe reforzarse los mecanismos de coordinación entre los tres niveles de poder del Estado para efectuar dicha configuración de la forma más exitosa posible.

Sin embargo, esta remodelación estructural no está exenta de numerosos problemas que deberán ser resueltos antes de poner en marcha esta iniciativa. En concreto, hablamos de que existe un riesgo de estigmatización social y jurídica de los pequeños municipios y, concretamente, de los micromunicipios, al igual que la gran complejidad administrativa de establecer criterios concretos con procedimientos eficaces y simplificados, que respeten el principio de igualdad constitucional a partir de un contexto asimétrico. Aunque, como ha sido argumentado, este elemento es fundamental para aminorar los problemas de la planta municipal.

V.III. La positivización del EBPM y un procedimiento de aprobación *bottom-top*

El último elemento de innovación en la cuestión estructural lo encontramos con la incorporación del EBPM y su positivización dentro de la LRBRL. No obstante, la forma de aprobación de dicho Estatuto, puede seguir una lógica distinta.

Similar al procedimiento de aprobación de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, este Estatuto, a partir del desarrollo normativo de la LRBRL y la normativa autonómica, puede crear su propia norma reglamentaria, en base a una habilitación jurídica, con la colaboración de instancias supramunicipales (como la mancomunidad o la diputación provincial) y de las Federaciones de Municipios y Provincias autonómicas. En este contexto, pueden adaptar de forma más concreta las capacidades competenciales, estructurales y procedimentales de las entidades locales, sin exceder el ámbito de sus competencias. Por ello, la creación de la Agencia de Integridad a nivel provincial o mancomunado puede concretar un control estricto de las actividades encomendadas a las corporaciones locales. En efecto, puede configurar como una suerte de Reglamento Orgánico Municipal.

Una fórmula así, a pesar de dotarse de mayor legitimidad y sentido funcional, posee el riesgo, al igual que ocurre con los Planes Generales de Ordenación Urbanística, de no desarrollar dicho Estatuto. No en balde, esta ausencia se justifica, en gran parte, por la limitación de recursos técnicos, materiales y humanos. Por ello, esta reforma debe de entenderse como un conjunto y un proceso sistemático.

⁶² Encuéntrase en el Título “Conceptualizando al pequeño municipio y al micromunicipio”.

V.IV. La creación de un Real Decreto Legislativo en materia de gestión del medio ambiente de las entidades locales

Sobre la cuestión de la gestión del medio ambiente tras implantar las medidas propuestas, el reto a abordar será (y es, en la actualidad), el de armonizar las obligaciones en materia de gestión medio ambiental para las entidades locales. La gran dispersión y heterogeneidad que actualmente regula la gestión medioambiental, sumada la rigidez en el cumplimiento de los objetivos marcados por las normas, hacen, en muchas ocasiones, incomprensible el entendimiento de las mismas. Además, su encaje jurídico es viable tal y como se establece en el art. 82 CE y, para más inri, existen antecedentes similares con el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

En el contenido del mismo, debe quedar claramente diferenciado la tipología de municipio al que se refieren las obligaciones ambientales. Así mismo, se debe de remarcar aquellos servicios básicos en materia ambiental especificados por la LRBRL e, incluso, aprovechar para esclarecer las materias a las que se adhieren dichos servicios básicos. A ello se debe de sumar el principio de voluntariedad y eficacia en la asunción de materias de gestión ambiental que sobrepasen esos servicios básicos, al igual que los instrumentos de colaboración vertical y horizontal por los que se puedan ejercer tales potestades.

Por otra parte, debe asegurarse la participación activa o, al menos, representativa de los municipios en la configuración de esta norma. Por ello, la Federación Española de Municipios y Provincias debe ser parte en el proceso de consulta y formación normativa, que, además de asegurar la representación de los municipios, también puede elaborar informes, recomendaciones y estandarizar un seguimiento de los municipios en el desarrollo de las actividades encomendadas. Sin embargo, debe preservarse el carácter flexible y adaptativo a las nuevas obligaciones e intereses locales, por tanto, el principio dispositivo de esta norma es vital para tal fin.

Ahora bien, los mayores desafíos en la creación de esta norma será identificar todos los elementos reglados que se encuentran en las normas a nivel estatal y la coordinación con la legislación sectorial europea; la cuestión del conflicto competencial y la posible vulneración de la autonomía local⁶³; el desarrollo de un texto normativo similar sobre las competencias asignadas por la legislación sectorial autonómica; y la instrumentalización política de la actividad legislativa⁶⁴.

V.V Los reglamentos en materia ambiental en las pequeñas entidades locales y micromunicipios

En relación con la anterior propuesta, la última forma de materializar una gestión medioambiental adecuada a la coyuntura de cada municipio, a la luz del refuerzo de los principios de voluntariedad y eficacia, es la configuración de su protección por medio de reglamentos locales⁶⁵. Es necesario, en todas sus formas, incorporar una memoria económica de las medidas propuestas, que pueden servir, por otra parte, para reclamar a las administraciones

⁶³ Cuestión que no necesariamente debería de ser así, dado que, simplemente, esta norma debería, simplemente armonizar las obligaciones y someterlas a control, cuestión que, además, facilitaría el análisis de la concurrencia competencial a los operadores jurídicos.

⁶⁴ Resulta de sumo interés el trabajo que está llevando a cabo la Fundación Hay Derecho con sus Informes sobre la salud del Estado de derecho español. Encuéntrese más en: <https://www.hayderecho.com/informe-estado-de-derecho-2024/>

⁶⁵ Cabe resaltar que, en la actualidad, se ha realizado este trabajo de forma pormenorizada en muchos pequeños municipios y micromunicipios. No en balde, sirva esta aclaración para que las normas reglamentarias futuras vengan de la motivación del principio de diferenciación local; con la aprobación del EBPM; y descargando su influencia jurídica en base a la propuesta del Real Decreto Legislativo en materia de gestión ambiental para las entidades locales. Ello conforma un nuevo paradigma jurídico, por tanto, es necesaria incorporar esta noción.

supramunicipales el apoyo financiero y material necesario, en tanto en cuanto supongan verdaderos intereses locales.

Para ello, será necesario disponer de operadores jurídicos y ambientales que sumen perspectivas al desarrollo normativo, además de afianzar el proceso de consulta pública. En efecto, el papel de los Grupos de Acción Local como parte interesada en los procedimientos de aprobación, al igual que las asociaciones ambientalistas y la sociedad civil, serán clave en la conformación de estas normas. Aunque, previamente, se ha de certificar la necesidad de introducir medidas a este respecto. Por ello, los modelos como ISO 14001 o ISO 14004, marcan una serie de parámetros idóneos para tal fin, por tanto, estas normas pueden servir como ayuda a la evaluación de los diferentes contextos.

VI. CONCLUSIONES

En conclusión, la investigación nos aporta las siguientes aclaraciones:

- Es patente el problema estructural de las entidades locales a causa, en gran parte, de la gran homogeneidad normativa que regula su capacidad de actuación en diversas áreas. Por ello, la diferenciación normativa por medio de la conceptualización de pequeños municipios y micromunicipios, requiere ir más allá del umbral poblacional de la LRBRL, atendiendo a variables como recursos económicos, densidad territorial y capacidad de gestión, factores que evidencian la necesidad de un enfoque diferenciado y flexible en la normativa para responder adecuadamente a la diversidad y a los desafíos específicos en la prestación de servicios y la gobernanza local. En efecto, su análisis resulta primordial con el fin de analizar los intereses locales y la capacidad de estructural, técnica y económica para hacerlas frente.
- La reforma introducida por el Real Decreto-Ley 6/2023 consagra la diferenciación local como un criterio competencial en la organización municipal española, reconociendo que la heterogeneidad territorial y funcional exige un modelo normativo que permita superar la uniformidad rígida. Sin embargo, la actual formulación del artículo 25.6 de la LRBRL presenta deficiencias prácticas y jurídicas, como la falta de desarrollo reglamentario, la ausencia de procedimientos claros para valorar la capacidad gestora y las carencias en financiación y recursos humanos, lo que limita la efectividad del principio en la realidad de los pequeños y micromunicipios. Por tanto, afirmamos que estamos ante un criterio de organización competencial más que un verdadero principio estructural.
- La protección del medio ambiente, se caracteriza por enmarcar las acciones públicas a partir de una interpretación constitucional relativamente cambiante, una normativa heterogénea, multinivel y transversal a muchas áreas de la actuación pública que queda cargada de deberes públicos y que las entidades locales, a causa de su coyuntura, no poseen facilidades para asumir. Diferentes recursos jurídicos pueden ayudar a consolidar un complejo modelo para ejercer, de forma efectiva, dichas cargas a las entidades locales. No obstante, para que tal función pueda ser efectiva, previamente, se necesitan de numerosas reformas que implicarían un cambio estructural en la planta local, ante todo, aquellas que afectan a las pequeñas entidades locales y micromunicipios. El EBPM, a día de hoy, necesita de un impulso jurídico óptimo para poder desarrollar verdaderos efectos.
- La propuesta prospectiva que se trata de aportar en el texto, a pesar de resultar sumamente idílica, cambia por completo el entendimiento de las entidades locales, y en particular, de los pequeños municipios y micromunicipios dotándoles de un papel

principal en la construcción de la planta local, sumado a la capacidad en el ejercicio de la gestión medio ambiental como uno de los principales intereses locales.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA CERREDA, M., “A modo de toque de tentenublo: urge un régimen diferenciado para los pequeños municipios”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 18, 2025, pp. 527-529.
- ALMEIDA CERREDA, M., “Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 19, 2023, pp. 60-62. DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/reala.11203>
- ARENILLA SÁEZ, M., “El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios”, en FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (eds.), *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Colección, Documentos e Informes, España, 2012, pp. 161-165.
- CARRILLO, M., “El derecho al Medio Ambiente en España”, *Revista Jurídica Piélagus*, Vol. 22, núm. 1, 2023, (s.f.). DOI: <https://doi.org/10.25054/16576799.4084>
- CIDONCHA MARTÍN, A., “El significado constitucional de la autonomía local”, *Fundación Democracia y Gobierno Local*, núm. 35, 2022, pp. 60-7.
- CORCHETE MARTÍN, M., J., “Los nuevos derechos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007, pp. 81-109. DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/trc.20.2007.7057>
- CUTILLAS ORGILÉS, E., “Las fuentes de información sociodemográfica en el desarrollo local”, en GARCÍA-DELGADO, J., (et. al) (eds.), *La geografía ante los retos del desarrollo local*, Asociación Española de Geografía, España, 2024, pp. 58-64
- DIRECCIÓN GENERAL DE VIVIENDA Y SUELO, “Áreas Urbanas en España 2024”, en MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA (eds.), *Centro de Publicaciones*, España, 2024, pp. 1-52.
- ESTEVE PARDO, J., (coord.) *Derecho del medio ambiente y administración local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, España, 2006.
- ESTEVE PARDO, J., *Derecho del Medio Ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2022, pp. 33-36.
- FERNANDO PABLO, M., (et. al) *Contratos públicos, urbanismo y ordenación del territorio*, Ratio Legis (6ª eds.), Salamanca, 2022, pp. 177-200.
- FONT I LLOVET, T., “El gobierno local en España a los cuarenta años de la Ley de Bases de Régimen Local. Retos de futuro”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, 2025, p. 64.

- FOSSAS ESPADALER, E., “El principio dispositivo en el Estado Autonómico”, *Revista de Derecho Político*, núm. 71-72, 2008, p. 153. <http://dx.doi.org/10.5944/rdp.71-72.2008.9042>
- FUENTES I CASÓ, J., R., “Administración local y medio ambiente”, *Observatorio de Políticas Ambientales*, 2021, pp. 559-581.
- FUENTES I GASÓ, J., R., y CASADO CASADO, L., “La reordenación de las competencias ambientales de las entidades locales”, en LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorio de políticas ambientales*, Thomson Reuters Aranzadi, España, pp. 528-569.
- HERRERO SÁNCHEZ, C., (et. al) “Colaboración entre Entidades Locales y Comunidades Autónomas en la prestación de servicios públicos”, *Revista Española de Control Externo*, Vol. 13, núm. 38, 2011, pp. 116-131
- MEILAN GIL, J., L., “Intereses generales e interés público desde la perspectiva del Derecho Público español”, *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, núm. 40, 2010, pp. 171-175. DOI: <https://doi.org/10.21056/aec.v10i40.527>
- NAVARRO RODRÍGUEZ, P., “Protección del medio ambiente y competencias municipales”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46, 2018, pp. 82-89.
- PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.
- PEGORARO, L., y RINELLA, A., *Derecho constitucional comparado*, Astrea, vol. 3, 2019.
- PERALES GONZÁLEZ, A., “El papel de la Administración Local en el desarrollo de estímulos financieros a la pequeña empresa”, en *Revista de Estudios Jurídicos*, núm. 21, 2021, pp. 2-5. DOI: <http://dx.doi.org/10.17561/rej.n21.6766>
- RIVERO ORTEGA, R., *La obligación. Concepto y régimen jurídico de los deberes públicos*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2025, pp. 39-46.
- ROMERO ALCÁNTARA, F., “Una visión crítica sobre los efectos del Libro Tercero del Real Decreto Ley 6/2023 en el ámbito de las entidades locales”, *Revista Digital CEMCI*, núm. 62, 2024, pp. 8-12.
- SALVADOR CRESPO, M., “Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 133-141. DOI: <http://dx.doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.34.627>
- SANTAMARÍA ARINAS, R., J., *Curso básico de Derecho Ambiental General 2ª Edición*, Instituto Vasco de Administración Pública, Basauri, 2019, pp. 45-59.
- VELASCO CABALLERO, F., “Autonomía y diferenciación en la organización municipal”, en INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (eds.), *Congreso*

Europeo sobre descentralización territorial y administración local, IAAP, Sevilla, 2009, p. 169.

- VELASCO CABALLERO, F., “Fuentes del derecho local durante la vigencia de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 68, pp. 93-100.
- VELASCO CABALLERO, F., “Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 13, 2020, pp. 40-43.
- VILALTA REXACH, M., “Las relaciones interadministrativas en la nueva Ley de régimen jurídico del sector público”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 44, 2017, pp. 48-82. DOI: <http://dx.doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.44.74> 5