# CLAVES CONSTITUCIONALES PARA UNA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN A FAVOR DEL MUNICIPIO EN ESPAÑA

## Constitutional keys for a second decentralization in relation with the Spanish municipalities

ANA TORRECILLAS MARTÍNEZ
Universidad de Extremadura
anatm@unex.es

**Cómo citar/Citation**
Torrecillas Martínez, A. (2025).
Claves constitucionales para una segunda descentralización
a favor del municipio en España.
*Revista Española de Derecho Constitucional*, 133, 165-195.
doi: https://doi.org/10.18042/cepc/redc.133.06

***Resumen***

En este trabajo se analizan las problemáticas de la democracia y autonomía municipales en España, así como los desafíos que aquellas supondrían en caso de desarrollarse una verdadera segunda descentralización que recaiga en la escala municipal. Al análisis le sigue una parte propositiva que expone algunas propuestas de reforma basadas en el régimen jurídico local de países vecinos como Portugal e Italia, de forma previa a la ejecución de una segunda descentralización en beneficio de las corporaciones municipales. La pretensión principal de esta contribución es animar a la reflexión sobre los retos actuales y venideros de la democracia municipal en nuestro país.

***Palabras clave***

Democracia municipal; autonomía municipal; intermunicipalidad; segunda descentralización; inframunicipalismo.

*Abstract*

This paper analyzes the problems of municipal democracy and autonomy in Spain, as well as the challenges they would represent in case that a second descentralization at the municipal level were to be practiced. The analysis is followed by a propositive part that presents some reform ideas based on the local legal regime of neighboring countries such as Portugal and Italy, before executing a second decentralization for the benefit of municipal corporations. The main purpose of this contribution is to encourage reflection on the current and future challenges of municipal democracy in our country.

*Keywords*

Local democracy; local self-government; intermunicipality; second decentralization; inframunicipalism.

*SUMARIO*

I. AUTONOMÍA Y DEMOCRACIA MUNICIPALES: 1. Caracterización de la realidad municipal española. 2. Consecuencias constitucionales de los fenómenos anteriores II. FRACTURA DE LA DEMOCRACIA MUNICIPAL Y SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN. III. ¿ES POSIBLE LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN (REAL) EN BENEFICIO DEL MUNICIPIO?: 1. Primera posibilidad: fusiones municipales y acercamiento a la fórmula del norte de Europa. 2. Segunda posibilidad: democratizar «a la portuguesa» y perfeccionar las estructuras de cooperación intermunicipal. *2.1. Sobre la estrategia del sur de Europa. 2.2. La democratización de los entes de cooperación intermunicipal sobre la base del modelo portugués. 2.3. Perfeccionar el régimen jurídico de la cooperación intermunicipal. 2.4. Desmunicipalización y canalización de servicios en las estructuras de cooperación intermunicipal.* 3. Tercera posibilidad: combinar ambas fórmulas e importar la unión de municipios italiana. 4. Propuestas transversales en materia de financiación y diferenciación local. *4.1. Financiación. 4.2. Diferenciación local.* IV. A MODO DE CONCLUSIÓN. *Bibliografía*.

## I. AUTONOMÍA Y DEMOCRACIA MUNICIPALES

En nuestra democracia moderna la materialización del principio democrático no se agota con la elección del representante político. La elección es, solamente, el primer estadio. Para el funcionamiento democrático de cualquier escala de gobierno también se necesita que aquellos representantes democráticamente escogidos puedan tomar decisiones efectivas, pues, de lo contrario, la democracia se vacía de contenido material. En España la democracia municipal está fracturada porque, aunque elegimos a nuestros concejales y alcaldes (art. 140 CE), en la mayor parte de la geografía española estos no pueden decidir eficazmente sobre el objeto de sus competencias formalmente atribuidas.

La autonomía es el instrumento jurídico necesario para la garantía del principio democrático en al ámbito local. Motivo por el cual nuestros constituyentes previeron que, para que nuestro Estado funcionase democráticamente desde la pequeña escala (arts. 1.1 y 137 CE), los municipios habían de ser autónomos en el plano administrativo y político (art. 140 CE) y también en el financiero (art. 142 CE). Empero, en la mayor parte del territorio nacional, cumplir con las indicadas previsiones constitucionales sobre el régimen local es prácticamente imposible por los motivos que a continuación exponemos.

## 1. CARACTERIZACIÓN DE LA REALIDAD MUNICIPAL ESPAÑOLA

Existen tres fenómenos (al margen de otros, más secundarios, que desbordan los límites de esta contribución) que suponen problemas reales para la autonomía municipal en España: la ultrafragmentación de la planta local, la despoblación de las zonas rurales y, unida a ella, la hipertrofia demográfica de los espacios urbanos.

Nuestra planta local está ultrafragmentada, lo cual significa que disponemos de un gran número de municipios, 8132. *A priori*, la cifra de 8132 municipios puede parecer inocua. Pero, si comparamos nuestro número de municipios con el de países vecinos con plantas locales más equilibradas, como Portugal, pronto nos daremos cuenta de que «demasiados» es el término correcto. Portugal, con una extensión territorial de 92 152 km², dispone de 308 municipios[1] (Cândido de Oliveira y Pedro Manique, 2020; Moreno González, 2022: 185-188). Castilla y León, con una extensión territorial de 94 226 km², cuenta con 2248 municipios (Registro de Entidades Locales de España e Instituto Geográfico Nacional), casi ocho veces más. Solo Extremadura cuenta con más municipios (388) que todo Portugal. En España convivimos con el fenómeno de la ultrafragmentación de la planta local desde la misma vigencia de la Constitución de 1812 (De Castro, 1979: 57-120), lo cual significa que esta problemática lleva ya siglos sin recibir una respuesta institucional mínimamente satisfactoria.

De esos 8132 municipios, 7367 municipios disponen de menos de 10 000 habitantes. De entre ellos, en 6815 viven menos de 5000 vecinos, siendo los más numerosos aquellos que cuentan con menos de 1000 habitantes, que se han cifrado en fechas actuales en 4986 municipios (Instituto Nacional de Estadística, 2023). Esta realidad convive con la de las grandes ciudades como Madrid, cuya área metropolitana dispone de más de siete millones de habitantes, o Barcelona, cuya área metropolitana supera los tres millones de habitantes.

En un 84 % del territorio (coincidente con los municipios rurales de menos de 5000 habitantes[2]) tan solo habita un 16 % de la población total del

---

1 Podemos encontrar los datos relativos a las zonas transfronterizas, así como a otros elementos característicos de la República Portuguesa, como los datos de su superficie, en la Ficha de Portugal de la Oficina de Información Diplomática, puesta a disposición por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, coincidente con el siguiente enlace: https://bit.ly/4jUD1Ui [acceso: 29-5-2024].

2 La definición jurídica sobre municipios rurales, zona rural y medio rural podemos encontrarla en el art. 3 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

país[3]. Más del 80 % de la población española se concentra en espacios urbanos, especialmente en los coincidentes con las grandes ciudades, que abarcan menos del 20 % total de la extensión territorial de España. Este fenómeno ha sido una constante desde el éxodo rural masivo que comenzó en 1940 (el denominado por muchos como «Gran Trauma») (Del Molino, 2016: 42-45), y aunque ha tenido repercusiones especialmente negativas para algunas regiones como Extremadura, Castilla y León, Aragón o Castilla-La Mancha, sus efectos se extienden a la práctica totalidad del territorio nacional.

## 2. CONSECUENCIAS CONSTITUCIONALES DE LOS FENÓMENOS ANTERIORES

Salvando las obviedades, ¿por qué estos fenómenos suponen un problema para la autonomía, y por extensión, para la democracia municipal? En primer lugar, porque la escala de los municipios españoles es muy pequeña. Siguiendo con el ejemplo que expusimos en líneas anteriores, donde en Portugal existe un ayuntamiento, en España existen, proporcionalmente, diez. Cuando la pequeña escala es una escala diminuta, la capacidad de autoorganización en el plano administrativo, y la capacidad política de toma de decisiones en el marco del desempeño de unas competencias, es también reducida. Esto afecta al funcionamiento democrático de la pequeña escala porque, como venimos arguyendo, la materialización del principio democrático no solo responde a quién decide, o cómo se elige al decisor político, sino que también se relaciona necesariamente con cuánto decide la persona que ha sido elegida para desempeñar un puesto de responsabilidad política. El reconocimiento formal de la autonomía municipal se agota y vacía si no encuentra las posibilidades materiales de su realización efectiva a través del desempeño y desarrollo real de las competencias legalmente atribuidas y así reconocidas por la ciudadanía.

En segundo lugar, la ínfima población con la que cuentan el 80 % de los pequeños municipios españoles provoca numerosos perjuicios, especialmente en el plano de la operatividad y funcionalidad del municipio. Si no existen apenas vecinos, de las tres vías previstas en el art. 142 CE para allegar los recursos necesarios de cara a nutrir las haciendas municipales, una queda prácticamente inoperativa. Así, cuantos menos habitantes disponga un municipio, menos contribuyentes podrán nutrir su hacienda. Las otras dos vías previstas

[3] Estos porcentajes pueden consultarse en el informe desarrollado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública *Diagnóstico estrategia nacional frente al reto demográfico. Eje despoblación* (2020). Disponible en: https://bit.ly/3ED9Bde [acceso: 26-1-2024].

para procurar la suficiencia financiera de las haciendas locales, es decir, las que requieren un compromiso por parte del Estado y las comunidades autónomas, se cumplen de un modo defectuoso. La participación de los municipios en los ingresos del Estado (PIE) es correcta, pero insuficiente, y poco adaptada al principio de diferenciación local y a las heterogeneidades propias de la realidad municipal española. La participación de los municipios en los ingresos de las comunidades autónomas (PICA), generalmente, no es adecuada porque no cumple con los requisitos de coparticipación incondicionada reseñados en sede de la jurisprudencia constitucional en la materia (STC 40/2021) (Medina Guerrero, 2003: 38-57; Ramos Prieto, 2022: 183-204). Esto provoca que buena parte de los municipios españoles se encuentren en una situación de insuficiencia financiera generalizada.

A su vez, la falta de recursos redunda en una falta de personal adecuado al servicio de las corporaciones municipales. La situación de la secretaría-intervención de ayuntamientos en España es especialmente sintomática de esta carencia (Vera, 2021). Numerosos ayuntamientos no pueden costearse para sí un secretario-interventor, lo cual les obliga a compartir los servicios de secretaría con más municipios al mismo tiempo. Igual sucede con el resto de personal encargado de cuestiones tan básicas como la contratación pública o la gestión de subvenciones, por ejemplo. A menudo, la falta de personal, y también de suficiencia financiera, imposibilita la toma de decisiones políticas efectivas, es decir, el correcto desempeño y desarrollo de las competencias asignadas al municipio. Porque falta escala, porque faltan medios, y porque falta personal que haga posible el funcionamiento eficiente de un Gobierno municipal que es también, o debiera serlo, Administración pública. El funcionamiento eficiente de esta está intrínsecamente conectado con el principio democrático, pues con Martín Mateo convenimos en que una «gestión depuradamente democrática, pero absolutamente ineficaz, perdería su legitimación como tal» (1985: 416).

La dispersión demográfica y la falta de distribución equilibrada de la población por todo el territorio nacional generan un encarecimiento en la prestación de servicios que han de cubrirse en los núcleos pequeños de población, y abarata su prestación en las ciudades. A diferencia de lo que sucede en el pequeño municipio prototípico de la España (casi) vacía, en las ciudades pueden aplicarse economías de aglomeración que facilitan la cobertura de los servicios a un gran número de habitantes (Velasco, 2012: 23-60). De este modo, aunque las urbes cubran un mayor plantel de servicios, se ven beneficiadas por el número de vecinos de que disponen y los costes de las prestaciones que asumen. En las zonas rurales el coste para iniciar la prestación de un servicio es inasumible por un ayuntamiento cuyo presupuesto es ínfimo dado su pequeño número de habitantes. A lo que se suma el hecho de que la

inversión por habitante será mucho mayor que la que realizan las grandes ciudades (Durán, 2016: 50-63). De tal forma que las carencias de la realidad municipal española también repercuten en la calidad y eficiencia del Estado social y sus objetivos, y no solo en su dimensión democrática.

Cuando un ayuntamiento no puede prestar una competencia porque le falta escala, dinero o personal para gestionarla, cede su prestación a otra Administración. En más del 70 % del territorio nacional, normalmente esa competencia se traspasa a una diputación o a una mancomunidad, para que sean estas las que gestionen la competencia (Registro de Entidades Locales del Gobierno de España). Esta secuencia también provoca una quiebra para con el principio democrático, pues al que le corresponde originariamente la decisión sobre ese concreto ámbito competencial no es a la mancomunidad o la diputación (que no tienen una representación directa de los vecinos), sino al ayuntamiento, a los alcaldes y concejales elegidos por la ciudadanía del municipio. Sin embargo, la imposibilidad práctica de que tal competencia se gestione desde el ayuntamiento provoca, a la fuerza, una desatención del principio democrático.

El inframunicipalismo es el fenómeno que, a su vez, aglutina todas estas carencias en el plano administrativo, político y financiero. Existe una situación de inframunicipalismo generalizada en nuestro país porque el 80 % de los municipios españoles están sumidos en carencias notables de autoorganización, autogobierno y financiación, y aquellos que no lo están (el 20 % restante) se encuentran indirectamente afectados. Inframunicipalismo y democracia son dos antagonistas (Martín Cubas, 2022: 59-77). A medida que uno cobra vigencia, la otra pierde fuerza en el conjunto de nuestro país.

## II. FRACTURA DE LA DEMOCRACIA MUNICIPAL Y SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN

En España se viene hablando de una segunda descentralización del poder, desde el ámbito institucional y académico, prácticamente desde principios de los noventa. Aunque una eventual segunda descentralización pudiera afectar a todas las escalas de gobierno, nuestra intención es centrar este trabajo en la escala local y, concretamente, en la municipal, que sería la verdadera protagonista de esa segunda descentralización. Si bien es cierto que las propuestas sobre esta y, en general, sobre el modelo territorial español suelen ser copadas por las comunidades autónomas, el municipio también ha despertado debates institucionales y reivindicaciones doctrinales muy sugerentes en este ámbito.

Institucionalmente, la firma de la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante, CEAL) (1985) (Requejo, 2003: 15-38) y el impulso del Pacto

Local (De la Cruz, 1998: 10-20) entre la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Gobierno de España (1993) supusieron dos grandes hitos. Doctrinalmente, existen destacadas contribuciones que apuntan hacia la necesidad de que esta segunda descentralización ensanche el espacio decisional del municipio y le dote de mayores cuotas de poder y autonomía efectiva, tal y como se desprende de las posiciones de José Ramón Parada (2007: 9-77), Francisco Caamaño (2004: 161-188), Javier García Roca (2000: 23-70; 2004: 13-66), Francisco Velasco (2004: 117-160) o Eva Nieto Garrido (2022: 29-58).

Al respecto, nos alineamos tanto con los postulados académicos como con las demandas políticas contenidas en el Pacto local y en la CEAL porque también convenimos en que la democracia municipal tiene potencialidades extraordinarias, todavía pendientes de explorar en nuestro país. Compartimos, por ende, que una segunda descentralización que recaiga en sede de las corporaciones municipales sería una buena noticia para la gobernanza multinivel en España y para la consolidación y el perfeccionamiento del principio democrático y del Estado social. El problema es que practicar una segunda descentralización a favor del municipio en las condiciones actuales cambiaría pocas cosas, como demostraremos. En todo caso, agravaría la situación que de por sí ya padecen algunas corporaciones municipales.

Las competencias asignadas a los municipios españoles de menos de 5000 habitantes son nimias. En su mayoría se limitan a las enunciadas en el art. 26 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL). Y aunque el art. 26 LRBRL enuncie que «los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes», refiriéndose a las competencias enumeradas en este precepto, la realidad es que en muchas ocasiones el que acaba prestándolas es un ente distinto al municipio, por esa incapacidad manifiesta de la corporación municipal.

Es fácilmente comprobable si nos redirigimos al Registro de Entidades Locales del Gobierno de España. En esta base de datos se registran las funciones de las mancomunidades de municipios constituidas por cada comunidad autónoma y provincia. En aquellas zonas del país donde el inframunicipalismo es más acusado, porque existen numerosos municipios y pocos habitantes, los municipios se asocian en mancomunidades para prestar servicios básicos, inclusive los enumerados en el art. 26 LRBRL.

Podemos observarlo en la comparación entre la realidad municipal de Soria y de Murcia. La provincia de Soria (10 306 km$^2$) se divide en 183 municipios que disponen de un total de 89 482 habitantes, de los cuales 40 096 residen en la capital provincial, según el padrón continuo del INE a fecha de 2023. La comunidad uniprovincial de Murcia, pese a tener una mayor

extensión territorial (11 314 km²), tan solo cuenta con 45 municipios y su número de habitantes es bastante superior al de la provincia de Soria, registrándose hasta 1 552 457 de habitantes en el total del territorio de esta comunidad[4].

En Soria, la mayoría de mancomunidades cumplen un papel asistencial esencial porque desempeñan tareas de las enunciadas en el art. 26 LRBRL (recogida de residuos sólidos urbanos, servicio de agua y alumbrado público, mantenimiento de redes de alcantarillado, limpieza viaria y de instalaciones municipales, pavimentación, etc.). En Murcia, a excepción de la mancomunidad de municipios de la Vega Media del Segura, el resto de mancomunidades tan solo tienen atribuida la gestión de obras y servicios sociales y turísticos y, en el caso de la mancomunidad Comarca oriental, también la defensa de usuarios y consumidores.

En Soria pocos ayuntamientos tienen capacidad de decisión real sobre la gestión de los intereses municipales. Los vecinos pueden seguir eligiendo a los concejales y al alcalde, pero, mientras que estos últimos no puedan decidir en materias tan básicas como las enumeradas en el párrafo anterior, el mandato representativo estará obsoleto. En cambio, en Murcia, los ayuntamientos sí deciden con eficacia. Y también deciden (voluntaria y no forzosamente) si desean o no cooperar para prestar alguna competencia en común con otros ayuntamientos.

Mientras que la tendencia general de los municipios españoles se acerque más al caso soriano que al murciano, dotar de mayores competencias a los municipios de acuerdo con esa pretendida segunda descentralización no servirá para mucho. Será, en todo caso, asumible por parte de las ciudades más grandes, que en términos porcentuales suponen menos de un 20 % del total del territorio español. Aquellas que sí tienen medios, personal, escala y capacidad administrativa, política y financiera podrán gestionar mayores dosis de poder político. Pero, en la España rural, que abarca la mayor parte del país, redundará en la asunción de un mayor número de prestaciones de titularidad municipal por parte de las diputaciones y mancomunidades como figura de cooperación intermunicipal más extendida, o de otra entidad supramunicipal similar a esta

[4] Por una parte, los datos relativos a la superficie de las comunidades autónomas de España pueden consultarse en la página web del Instituto Geográfico Nacional. Disponible en el siguiente enlace: https://is.gd/f2B7JT [acceso: 12-12-2023]. Los que atañen al número de municipios por comunidad autónoma están disponibles en el Registro de Entidades Locales del Gobierno de España. Y, asimismo, las mentadas cifras sobre la población a las que nos venimos refiriendo se recogen en el padrón continuo del Instituto Nacional de Estadística (INE) a fecha de 2023.

última. En el 80 % del territorio esta medida no mejorará la democracia municipal porque los vecinos no eligen directamente a los miembros de diputaciones ni de mancomunidades o entidades intermunicipales análogas.

## III. ¿ES POSIBLE LA SEGUNDA DESCENTRALIZACIÓN (REAL) EN BENEFICIO DEL MUNICIPIO?

Sí, es posible acometer una segunda descentralización en favor de los municipios españoles, pero antes debemos atender algunas tareas pendientes. Si queremos otorgar un mayor peso decisional al municipio en la gobernanza articulada en el modelo territorial español, hemos de procurar que nuestros municipios cuenten con unas condiciones óptimas para el desempeño de las competencias actuales, y de las venideras. Y ¿cómo podemos abordar esta labor? Tenemos varias posibilidades, todas ellas complementarias, y no necesariamente alternativas.

### 1. PRIMERA POSIBILIDAD: FUSIONES MUNICIPALES Y ACERCAMIENTO A LA FÓRMULA DEL NORTE DE EUROPA

La primera opción es reducir el número de municipios y aumentar su escala a partir de la práctica de fusiones municipales. Esta opción supondría acercarnos a la denominada fórmula del norte de Europa. Tras la Segunda Guerra Mundial muchos países del norte del viejo continente, como Alemania, Suecia o Bélgica, convinieron en reestructurar sus plantas locales a partir de la práctica de fusiones municipales. Hacía más de un siglo desde que Portugal, bajo el Gobierno de Passos Manuel (Cândido de Oliveira y Pedro Manique, 2020), había realizado las mismas reformas reduciendo a 308 el número de municipios portugueses. El motivo que llevó a los países del norte a ejecutar las reformas de reordenación fue la pretensión de mejorar la calidad del Estado social en sus respectivos territorios. La urgencia con la que habían de extender las nuevas prestaciones sociales les condujo a buscar alternativas más viables y sostenibles para el conjunto de sus Estados, con el fin de que todas las entidades territoriales coadyuvasen a su consolidación.

Previa ejecución de las fusiones, las plantas locales de los países del norte de Europa eran muy similares al actual caso de España: municipios pequeños, sin capacidad, sin autonomía y sin posibilidades reales y efectivas de operar en el territorio. En estas condiciones, los municipios no solo no podían hacer frente a los nuevos retos del Estado prestacional, sino que, además, su

mantenimiento suponía un lastre para la Administración pública. Tras la ejecución de las fusiones, y el consiguiente aumento de capacidad y escala de las plantas locales del norte de Europa, se consiguió también perfeccionar la autonomía y democraticidad de estas entidades. El eficiente funcionamiento de las nuevas plantas locales reestructuradas llevó a estos países a realizar una segunda descentralización a favor de sus municipios. Muchos asuntos que antes eran prestados por otros niveles de gobierno pasaron a ser gestionados por los nuevos municipios (Durán, 2016: 91-2013; Ortega Gutiérrez, 2023).

La práctica de fusiones municipales en España podría realizarse atendiendo a los siguientes parámetros. La primera tarea consistiría en fijar una serie de criterios objetivos sobre los cuales sea recomendable practicar fusiones municipales, tales como el tamaño óptimo de los municipios para proceder a las fusiones, la contigüidad geográfica y cercanía de los núcleos potencialmente fusionados o la previa existencia de áreas funcionales en el territorio previsto para la práctica de fusiones. Tanto el Estado como las comunidades autónomas deberían verse involucrados en esta tarea de fijación de los criterios anteriores. El Estado podría delimitar unos criterios amplios sobre los cuales sería recomendable proceder a la práctica de fusiones desde la legislación básica, con el ánimo de que estos puedan ser adaptados y concretizados por las comunidades autónomas en función de las particularidades de cada región.

En los países del norte de Europa la ejecución de las fusiones se llevó a cabo en dos etapas. Una primera etapa de fusiones voluntarias sobre la base de incentivos económicos y fiscales, que fracasó, paradójicamente, por la oposición de los pequeños municipios (Durán, 2016: 91-213). Y una segunda etapa de fusiones forzosas, liderada en algunos casos por la instancia central (*v. g.*, Suecia) y en otros por escalas intermedias como los *Länder* en Alemania. En España podríamos apostar por una estrategia similar. De tal forma que, en un primer momento, las fusiones se prevean como una opción voluntaria y muy recomendable, especialmente en aquellos territorios que cumplan con los criterios objetivos previamente delimitados por el Estado y las comunidades autónomas. Para estos casos, tanto el Estado como las comunidades autónomas deberían establecer fuertes incentivos económicos y fiscales que impulsen la ejecución de las fusiones. El período temporal de esta primera etapa debería responder a una estrategia coordinada entre el Estado y las comunidades autónomas. La segunda etapa consistiría en practicar fusiones forzosas en aquellos territorios en los cuales, pese a cumplir con los criterios objetivos, no se hayan ejecutado estas reformas. Esta segunda etapa debería venir liderada preferiblemente por las comunidades autónomas, al estilo de la estrategia alemana.

Las fusiones municipales siempre han sido una opción controvertida en España, principalmente debido a las arraigadas identidades locales. De ahí se

explica que el número de municipios segregados haya sido considerablemente mayor al número de municipios fusionados. Estas alternativas han contado con muy poca popularidad tanto desde el ámbito social como desde el plano institucional. Veámoslo con el reciente ejemplo de segregación municipal de Galdakao y Usansolo, en Bizkaia.

Desde el punto de vista institucional, la reforma incorporada al art. 13 LRBRL mediante el art. 128 del reciente 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, ha rebajado la exigencia de habitantes necesarios para proceder a la creación de nuevos municipios, fruto de la segregación. Cuando antes se necesitaban, al menos, 5000 vecinos para poder segregar un núcleo poblacional de otro y evitar, así, una mayor fragmentación del territorio, ahora se exigen 4000 habitantes.

Esta modificación se incorporó a la LRBRL para dar una «solución» *ad hoc* a las pretensiones de un barrio diferenciado situado en Bizkaia (Usansolo) que había intentado segregarse en alguna otra ocasión de su municipio (Galdakao). En el pacto de Estado entre el PSOE y el PNV, de cara a la investidura de Pedro Sánchez, el PNV exigió la rebaja de los requisitos poblacionales para la segregación de municipios[5], con la consiguiente modificación de la LRBRL, para que el barrio de Usansolo pudiese segregarse de Galdakao y constituirse como municipio propio. Tras la entrada en vigor del mentado real decreto ley, Usansolo consiguió segregarse gracias a la rebaja de las exigencias en relación con el tamaño de la población. Esta medida incorporada a la LRBRL demuestra que, desde el plano institucional, la ultrafragmentación de la planta local no está siendo identificada como un problema.

Desde el punto de vista social, la memoria del expediente de segregación de Usansolo[6] nos ofrece varias motivaciones por las cuales los vecinos del nuevo municipio han apoyado la segregación, todas ellas fruto de la recopilación de

---

[5] Esta cuestión está expresamente reflejada en el Acuerdo PSOE-EAJ-PNV, en el apartado 1.4.c, p. 4, que puede leerse así: «Se modificará en el plazo de seis meses la Ley de Bases de Régimen Local para rebajar, excepcionalmente, el umbral de población mínimo para constituirse en municipio independiente (hasta los 4000 habitantes), en los supuestos en que así lo determine la normativa autonómica, al objeto de dar respuesta, entre otras, a la situación creada por el recurso presentado contra la decisión de las JJGG de Bizkaia de segregación del nuevo municipio de Usansolo». El acuerdo está disponible en el siguiente enlace: https://is.gd/CSzZMn [acceso: 27-6-2024].

[6] La mentada memoria se encuentra disponible en el siguiente enlace: https://is.gd/tpkfKf [acceso: 20-9-2024].

opiniones ciudadanas. Pese a que ambos municipios están separados por apenas 3 km, en la memoria consta que Usansolo tiene unas características históricas, geográficas, administrativas, socioculturales, económicas y sociológicas tan distintas a Galdakao que, a efectos de legitimación vecinal, suponen un acicate suficiente para proceder a la segregación de ambos núcleos.

Algunos recientes procesos de fusión municipal, que se encontraban en etapas muy avanzadas, se han visto frustrados por las mismas lógicas identitarias, como ha sucedido con el caso de los municipios extremeños de Don Benito y Villanueva de la Serena (Torrecillas, 2022: 617-646). Estas tendencias no se deben a las recientes lógicas atomizadoras e individualistas imperantes en las sociedades modernas, aunque no descartamos que la modernidad líquida (Bauman, 2003) haya impregnado el razonamiento social contemporáneo que apuesta más por la fragmentación y menos por la unión.

En 1966, Fernando Albi ya denunciaba una situación idéntica en nuestro país (1966: 74 y 75):

> Un número considerable de municipios minúsculos, sin base económica alguna, sin medios para atender las más elementales necesidades, se ven reducidos a vegetar al margen de la civilización simplemente por el apego sentimental de sus vecinos a la independencia concejil de que siempre disfrutaron, y por su invencible repugnancia a verse sometidos a una jurisdicción extraña, sacrificando gustosos toda posibilidad de progreso a la subsistencia de ese estado de cosas tradicional. Se trata de un curioso complejo de intereses creados, arraigados sentimentalismos, minúsculas ambiciones, ancestrales recelos, concebidos y mantenidos, durante siglos, por rudas mentalidades de bajos vuelos, pero en conjunto de tal volumen e intensidad que los gobernantes se detienen respetuosos ante el mismo, aun a sabiendas de las desastrosas derivaciones de una situación que consideran absurda y disparatada. A ello hay que agregar que esas preocupaciones han trascendido a ambientes más elevados, hasta participar de ellas tratadistas muy distinguidos.

Lo que resulta especialmente paradójico es que hayamos dejado que las identidades locales monopolicen el discurso democrático. Esas «razones sentimentales», en términos de Albi (1966: 74), se han superpuesto a la misma funcionalidad del municipio como institución al servicio de la ciudadanía. Y, aunque las identidades locales no han de desmerecerse, tampoco podemos supeditar las eventuales reformas del régimen local a su entera voluntad.

Los municipios de pequeño tamaño que quedasen integrados bajo el nuevo municipio, de mayor tamaño, no tendrían por qué perder su nombre, ni tampoco sus elementos identitarios, tales como sus fiestas, su bandera, su

himno o su patrón. Estos podrían seguir conservándose y, además, no vemos inconveniente en que fueran los vecinos del núcleo poblacional de que se trate los que gestionasen estos asuntos, impulsando así las iniciativas de democracia directa desde la pequeña escala (Ruiz-Rico, 2017; Castellanos Claramunt, 2020). Como, de hecho, sucede con los barrios y las ciudades. Muchas ciudades disponen de elementos identitarios comunes a toda la urbe y, al mismo tiempo, cada barrio conserva sus propios elementos identitarios como los anteriormente señalados. Así sucede también en Portugal, donde la práctica de fusiones en 1836 no provocó la pérdida de la simbología tradicional de cada freguesía, que sigue conservando y gestionando los elementos identitarios más arraigados a la escala municipal.

La práctica de las fusiones podría, incluso, mantener el antiguo nombre de los municipios fusionados, allí donde sea posible. En Italia, cuando se practica una fusión de municipios, el nombre del nuevo municipio resultante suele responder a la anexión de los nombres de los municipios fusionados. Por ejemplo, de habernos acogido a la costumbre italiana, en el caso de la intentada fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena en Extremadura, el nuevo municipio se habría llamado Don Benito-Villanueva de la Serena o Villanueva de la Serena-Don Benito. Importar la costumbre italiana supondría, de un lado, resolver fácilmente los pruritos que surjan en relación con la denominación del nuevo ente, y, del otro, permitiría que los vecinos se identificasen y mantuviesen su adscripción con un lado u otro del término municipal.

## 2. SEGUNDA POSIBILIDAD: DEMOCRATIZAR «A LA PORTUGUESA» Y PERFECCIONAR LAS ESTRUCTURAS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

La poca popularidad de las reformas de reordenación territorial en España nos impele a buscar otras posibilidades encaminadas a dotar de una mayor capacidad y equilibrio a nuestras corporaciones municipales. Esta segunda propuesta se focaliza en el perfeccionamiento de las estructuras de cooperación intermunicipal y de su democratización, tomando como modelo el sistema representativo portugués en la escala municipal.

### *2.1. Sobre la estrategia del sur de Europa*

Tras la creación del Estado social de posguerra, a diferencia de la estrategia del norte, los países del sur de Europa, como España e Italia, apostaron por la vertebración del territorio mediante entidades de cooperación

intermunicipal, sin reducir su número de municipios. La apuesta por la fórmula del sur fue fruto de los distintos contextos sociopolíticos de los países de la cuenca mediterránea, así como de la pervivencia de la teoría naturalista del municipio, auspiciada por la tradición administrativa napoleónica. La teoría naturalista sitúa al municipio como un ente de carácter natural y espontáneo, frente a la artificialidad de los demás entes territoriales. Con base en este argumento, la teoría naturalista eleva al municipio a la categoría de sujeto de derechos. Y, como consecuencia, le asigna el derecho natural a no desaparecer, sino a perdurar en el tiempo y a conservarse, sean cuales sean su tamaño, su estructura, su capacidad o su operatividad real (Parejo, 2000: 104-110).

En España, la continuidad de estos argumentos desde la génesis del constitucionalismo liberal ha provocado que asistamos impasibles a la presencia de un gran número de municipios sin capacidad efectiva para desplegar las potestades de autogobierno y autoadministración presumibles de una entidad territorial autónoma. Estas carencias han provocado que en la mayor parte de la geografía española el Estado social se haya materializado gracias a la ayuda que las estructuras de cooperación intermunicipal prestan a los municipios. En estas zonas del país la intermunicipalidad no funciona como un complemento a la gestión municipal, sino que es *conditio sine qua non* para la prestación de servicios municipales. Es el resultado de la apuesta de nuestro país por la fórmula del sur de Europa.

El problema al que nos enfrentamos es que, pese a que las mancomunidades y, en menor medida, el resto de entidades de cooperación intermunicipal, como las comarcas, hayan jugado un papel indispensable en la extensión del Estado social en España, disponen de una legitimación democrática muy débil y su regulación y sus medios no son adecuados en relación con el servicio público que prestan. Por tanto, desde la mejora de su dimensión democrática y de su regulación jurídica, podemos perfeccionar sustancialmente el actual funcionamiento de la intermunicipalidad en España.

### 2.2. *La democratización de los entes de cooperación intermunicipal sobre la base del modelo portugués*

El art. 6 de la Constitución portuguesa (en adelante, CRP) establece el carácter unitario del Estado sin perjuicio de la autonomía de las islas, del respeto al principio de subsidiariedad, de la autonomía de las entidades locales (*autarquias locais*) y de la descentralización democrática de la Administración pública. Así, a excepción de Azores y Madeira, el único nivel con autonomía legal y constitucionalmente garantizada, además del central, es el nivel local,

que se encuentra compuesto por 3092 freguesías, integradas en 308 municipios (Moreno González, 2022: 185 y 186)[7]. La escala de un municipio portugués puede ser parangonable al de una mancomunidad o agrupación de municipios en España, y la de una freguesía, comparable a la de un municipio español.

En Portugal, tanto los municipios (título VIII, capítulo III, CRP) como las freguesías (título VIII, capítulo II, CRP) disponen de sus propios órganos deliberativos y ejecutivos. Las freguesías cuentan con una asamblea de freguesía (órgano deliberativo), compuesta por vocales elegidos cada cuatro años (art. 245 CRP). De entre sus integrantes se escoge a la junta de freguesía (órgano ejecutivo) (art. 246 CRP), cuya presidencia asumirá el candidato que encabece la lista más votada. Los municipios disponen de una asamblea municipal (órgano deliberativo), compuesta, de un lado, por un número variable de miembros en función de la población (diputados municipales) elegido cada cuatro años, y, del otro, por los presidentes de las juntas de freguesía (art. 251 CRP). Y también tienen una cámara municipal (órgano ejecutivo) (art. 252 CRP) compuesta por entre 5 y 17 miembros en función de la población, que se denominan *vereadores*, y que también son elegidos cada cuatro años.

De este modo, cada cuatro años, un ciudadano portugués emite tres votos: uno a la asamblea de freguesía, otro a la asamblea municipal y otro a la cámara municipal. El funcionamiento electoral y orgánico en el nivel municipal supone una particularidad de la República portuguesa en el contexto de la gobernanza local europea (Teles, 2021: 32 y 69). La importancia que el constitucionalismo portugués otorga a la democracia local es tal que su mantenimiento supone, incluso, un límite material a la reforma constitucional (288.m. CRP).

El equilibrio, la estabilidad y la operatividad de la planta local portuguesa permiten que los municipios portugueses gestionen, de manera real y no solo formal, un número de competencias muy significativo (De Oliveira, 1991: 248), mucho más numerosas y relevantes que las que podamos encontrar en el lado español. Las freguesías, en cambio, por su reducido tamaño y capacidad, gestionan muy pocas competencias, la mayoría circunscritas a la gestión de asuntos que requieren una atención muy cercana a la ciudadanía como el servicio de cementerios o la conservación del patrimonio parroquial. Es decir, en Portugal, el ente que conserva propiamente la autonomía decisional es el municipio y no la freguesía. Al margen de que, si su capacidad se lo permite,

[7] El número de freguesías portuguesas se vio abismalmente reducido tras la reforma introducida al ordenamiento jurídico luso por la Ley 11-A/2013, de reorganización administrativa del territorio de las freguesías.

la cámara municipal pueda delegar en las juntas de freguesía algunas competencias como la limpieza viaria o la gestión de residuos, con la previa autorización de la asamblea municipal (Moreno González *et al.*, 2020: 57), algo que sucede principalmente en las ciudades y núcleos más poblados.

En Portugal, la democracia municipal funciona porque se cumplen los dos estadios necesarios para la materialización del principio democrático. Por una parte, el que se sustenta sobre la base de la elección. Tanto las freguesías en la escala más cercana al ciudadano como los municipios que operan en un nivel más amplio y en el que aquellas se integran disponen de sus propios representantes elegidos de manera directa. Y, además, se da una particular condición que aumenta la representatividad de la freguesía en el municipio, que es la presencia de los presidentes de la junta de freguesía en la asamblea municipal.

Y, por otra parte, el que le brinda un objeto de decisión al cargo político electo democráticamente por la ciudadanía. La mayor parte de los asuntos que requieren una gestión compleja para la cual se necesitan capacidades técnicas, recursos y medios se aúnan en sede municipal, y no se asignan a cada freguesía individualmente. Aun así, cada freguesía (además de conservar su nombre originario) sigue reservándose algunos elementos para su gestión, especialmente aquellos relacionados con sus identidades, como sus fiestas y símbolos.

En caso de no querer ejecutar fusiones municipales, también podemos caminar hacia el modelo portugués sobre la base de la democratización de nuestras actuales entidades de cooperación intermunicipal. La propuesta que presentamos en este trabajo va dirigida a aquellas estructuras intermunicipales más extendidas en la España rural, especialmente a las mancomunidades y comarcas. No solo por su amplia presencia en la geografía nacional, sino porque son las que normalmente prestan un mayor número de servicios de titularidad municipal, sin contar con una legitimación democrática directa.

Desde el plano exclusivamente democrático, existe un inconveniente en la regulación actual. Tanto las comarcas (art. 42.3 LRBRL) como las mancomunidades (art. 44.2 LRBRL) son entidades representativas de los ayuntamientos comarcalizados o mancomunados, pero no son directamente representativas de sus vecinos. Esto provoca que los órganos de gobierno de estas dependan de las elecciones municipales y que, necesariamente, la legitimidad de que disponen sea indirecta y muy mejorable. Si hubiese voluntad política, la reforma que habría de incorporar a la legislación básica sería muy sencilla. Solo habría que cambiar el término «ayuntamientos» por «ciudadanía».

Salvando este detalle, existen, a su vez, dos posibilidades de articular la elección directa de los miembros de estas entidades supramunicipales. La primera, y más completa en términos democráticos, consistiría en articular una elección muy similar a la establecida para los municipios y freguesías en

Portugal, solo que en España funcionaría sobre la base de los municipios y las estructuras de cooperación intermunicipal. Consistiría en constituir unas elecciones a la asamblea de la mancomunidad o comarca, paralelas a las municipales, en el marco de las cuales pudieran presentarse listas a la demarcación comarcal o mancomunada, que asegurasen la presencia equilibrada de los municipios mancomunados o comarcalizados. La población debería poder elegir de forma directa a los representantes de la entidad superior. Tras la celebración de las elecciones, la presidencia de las entidades coincidiría con la persona que encabece la lista más votada. En este caso, las elecciones a la asamblea municipal y a la asamblea de la entidad supramunicipal se celebrarían a la vez, cada cuatro años.

La segunda posibilidad, más sencilla y, por tanto, menos ambiciosa, sería optar por un modelo presidencialista de acuerdo con el cual también se celebrase una elección paralela a las municipales, pero que, en este caso, en lugar de elegir a los miembros de la asamblea, tan solo se eligiese al presidente y vicepresidente de la comarca o mancomunidad. La asamblea de la entidad, en este caso, debería estar integrada de forma predeterminada por las alcaldías de los municipios mancomunados o comarcalizados, y tendría asignadas funciones de fiscalización y control de la presidencia, convergiendo así ambas legitimidades. De optar por este modelo, los paralelismos con el caso portugués no son tantos, y la legitimidad del órgano asambleario de la entidad supramunicipal sería igualmente indirecta.

No obstante, en ambos casos, el mero hecho de articular una elección que recaiga sobre el equipo de gobierno de la entidad supramunicipal ya supondría un avance en términos democráticos. No solo porque investiría de mayor legitimidad a la comarca o la mancomunidad, sino también porque permitiría que la ciudadanía se identificase simbólicamente con la nueva escala permitiendo esta adscripción un mayor control, transparencia y rendición de cuentas. Esto es, se ganaría en transparencia y, de paso, podría fomentarse la adscripción simbólica de la ciudadanía a esta entidad más amplia. En las circunstancias actuales, pese a que una competencia pueda ser prestada por una mancomunidad o comarca, el nivel de gobierno que identifica el ciudadano con mayor facilidad es su ayuntamiento. Por eso, la fiscalización y la rendición de cuentas suelen recaer en los consistorios municipales, pero no en las estructuras de cooperación intermunicipal (Moreno González, 2024a: 125-155).

Con la democratización de intermunicipalidad la ganancia democrática es triple. Primero, porque los vecinos no verían desatendidas sus tradiciones, costumbres e identidades (elemento simbólico). Segundo, porque no se perdería representatividad sino todo lo contrario. Y, tercero, porque las personas que elegimos para ocupar puestos de responsabilidad coincidirían con aquellas

que vienen efectivamente desempeñando las tareas que les corresponden. Democratizar las estructuras de cooperación y caminar hacia el modelo portugués en el plano municipal y supramunicipal nos ofrecería la oportunidad de coser la brecha democrática que ya existe en España desde lo local y, además, de preparar a nuestras entidades locales para asumir mayores competencias de cara a una segunda descentralización centrada en la escala municipal.

### 2.3. *Perfeccionar el régimen jurídico de la cooperación intermunicipal*

En caso de optar por impulsar y perfeccionar la fórmula del sur de Europa mediante el establecimiento de reformas centradas en la cooperación intermunicipal, no bastaría con articular elecciones democráticas que invistan a sus miembros de legitimidad democrática directa. Algunas de estas entidades supramunicipales disponen de varias carencias tanto en lo que respecta a su regulación jurídica como en lo que concierne a los medios a su disposición.

En términos organizativos y funcionales, las comarcas y mancomunidades, especialmente las últimas, disponen de algunos inconvenientes que no presentarían las fusiones de municipios. Las mancomunidades son entidades de naturaleza asociativa, se crean por voluntad de los ayuntamientos mancomunados y se regulan mediante estatutos de naturaleza reglamentaria. Esto significa que los municipios pueden «libremente» decidir si entrar o salir de la estructura mancomunada. En realidad, el pequeño municipio en situación de inframunicipalismo no decide del todo libremente entrar a formar parte de esta estructura. Entra porque, individual y aisladamente, no dispone de los medios suficientes para poder prestar los servicios que se le han encomendado. Necesita, por tanto, mancomunar medios con otros ayuntamientos para que los servicios puedan seguir llegando a los habitantes del municipio.

En caso contrario, si el municipio es suficientemente autónomo en términos administrativos, políticos y financieros, no cede su poder a otra entidad distinta, o, al menos, no en cuestiones tan esenciales como las enumeradas en el art. 26 LRBRL. Por eso, muchas ciudades, que sí son autónomas en todos estos planos, no recurren a las mancomunidades para desempeñar sus competencias más básicas, sino a otro tipo de estructuras supramunicipales de cooperación que les facilitan la prestación de algún servicio concreto, como sucede con los consorcios.

Desde un punto de vista estructural, las mancomunidades son más viables cuando, en la estructura mancomunada, existe un socio más rico y más capaz (normalmente, más autónomo) en comparación con sus homólogos de pequeño tamaño. Comúnmente, a ese municipio se le denomina «municipio

tractor». Este cumple con una función esencial en el plano mancomunado porque, sin dejar de beneficiarse de la gestión conjunta, consolida el principio de solidaridad intermunicipal (Moreno González y Pablos Mateos, 2023: 33-110). Y he ahí el problema de su carácter asociativo. Si el socio que abandona la entidad mancomunada es el municipio tractor, es muy probable que la mancomunidad pierda su razón de ser o su rentabilidad se debilite al máximo. Si no existen fuertes incentivos para que los municipios más funcionales permanezcan en la estructura mancomunada o comarcalizada, la tendencia general es abandonarla. Pues es fácil, y recurrente, que los municipios más funcionales asuman que las entidades cooperativas no les benefician (Barroso, 2024: 78-118).

Es más difícil que este riesgo aparezca con las comarcas. Las comarcas son entidades de cooperación intermunicipal, pero no tienen carácter asociativo. Pese a que el art. 42 LRBRL mencione la posibilidad de que la iniciativa para constituir comarcas, o para oponerse a su constitución, pueda recaer en los municipios potencialmente comarcalizados, a las que les compete la creación de estas entidades es a las comunidades autónomas. A diferencia de las mancomunidades, su regulación se establece mediante ley autonómica, lo cual aporta una mayor solidez y estabilidad jurídica, inclusive a la estructura o mapa comarcal que finalmente se establezca en la norma. Es decir, es considerablemente más difícil que el municipio tractor de la comarca pueda abandonar la entidad comarcal, pues para ello se necesitaría una reforma de la ley aprobada por el parlamento autonómico.

Sin embargo, las comarcas también presentan algunos inconvenientes de los cuales las mancomunidades están exentas. Mientras que las competencias que puede asumir una mancomunidad son ilimitadas, las comarcas encuentran su límite en el art. 26 LRBRL. El art. 42.4 LRBRL expresa que «la creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25». Lo cual supondría un inconveniente para aquellos municipios que necesiten delegar la prestación de los servicios expresados en el precepto 26 LRBRL, que no son pocos. Previsión que supone toda una contradicción a la pretensión de que las comarcas supongan un estadio más elevado de la intermunicipalidad.

En lo que concierne a la capacidad de estas entidades y, especialmente, a las de carácter asociativo, otro de los problemas que identificamos es el de los medios (económicos, materiales y humanos) a su disposición. Las comarcas, al ser reguladas mediante ley autonómica, tienen más posibilidades de obtener financiación y personal a su servicio, en caso de contar con una regulación

autonómica proclive y coherente a su constitución como entidades intermunicipales de cooperación. Las mancomunidades, sin embargo, se nutren fundamentalmente de las aportaciones de sus socios mancomunados, que, a su vez, suelen ser municipios infrafinanciados, y de programas de colaboración económica que brindan tanto las diputaciones como los Gobiernos autonómicos, muchas veces inestables y volátiles, y casi siempre condicionados.

Esto provoca que la mayor parte de las mancomunidades sobrevivan gracias a las aportaciones de otros niveles de gobierno. Y que el grueso de su financiación esté condicionado al cumplimiento de un fin, como sucede con la recepción de fondos en forma de subvenciones. Este tipo de instrumentos de financiación son inadecuados para procurar una gestión mancomunada eficiente porque no ofrecen margen suficiente de actuación a la entidad supramunicipal. Y, a su vez, esta situación redunda en una falta de personal estable al servicio de tales estructuras, y una financiación muy mejorable en relación con el servicio público que prestan.

Pese a que la cooperación intermunicipal no incide en la raíz del problema, su arraigado funcionamiento y una posible democratización de sus órganos de gobierno podrían suponer soluciones a corto-medio plazo, en vistas a que mancomunidades y comarcas aumenten su número de competencias (de titularidad municipal) como consecuencia de la segunda descentralización (Velasco, 2022: 139-152).

### *2.4. Desmunicipalización y canalización de servicios en las estructuras de cooperación intermunicipal*

En aquellas zonas del país donde se apueste por la cooperación intermunicipal, y no por las fusiones, las entidades supramunicipales habrían de asumir un mayor número de competencias, previo perfeccionamiento de su régimen jurídico. Si dotamos a nuestras mancomunidades y comarcas de una legitimidad democrática directa, de una regulación encaminada a mejorar los medios a su disposición y su propia naturaleza jurídica, también parece razonable proponer que, de manera consensuada con los municipios integrados bajo tales estructuras, pueda depositarse en su sede un elevado número de servicios de titularidad municipal.

La propuesta se basaría en desmunicipalizar un número relevante de prestaciones, mediante una reforma similar a la propugnada por Fernando Albi en 1966 (pp. 289-300). En el caso de nuestra propuesta, la desmunicipalización habría de venir acompañada de fórmulas que permitan consensuar dicha desmunicipalización con los municipios implicados, afectando a un gran número de

servicios cuya prestación aconseje su desempeño desde una escala más grande y que se creen facilidades suficientes para el funcionamiento equilibrado, tanto del municipio como de la nueva entidad que asuma objetivos más ambiciosos. En este sentido, es obvio que la reforma que se acometa para desmunicipalizar algunos servicios y depositarlos en sede de la nueva entidad habría de coordinarse con las diputaciones provinciales para no ocasionar solapamientos.

En Extremadura ya se practica una situación similar con la figura de las mancomunidades integrales de municipios, un tipo singular de mancomunidad regulada en la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura. Aunque su regulación se separa en varios aspectos respecto del modelo tradicional de mancomunidad no integral, el más reseñable es que para poder obtener la calificación como integral es necesario que el ente en cuestión asuma un número mínimo de servicios de titularidad municipal. La Ley 17/2010 no determina exactamente cuáles han de ser las prestaciones en concreto que habrían de asumir las mancomunidades, sino que ofrece varias líneas competenciales que dan margen a los municipios mancomunados para delegar las competencias que más les convengan, estableciendo, eso sí, un número mínimo para ser prestadas por la mancomunidad. Al ser reguladas mediante ley autonómica, el soporte jurídico de que disponen es más sólido. Y, además, su conversión en mancomunidades integrales les asegura el acceso al Fondo de Cooperación para las Mancomunidades Integrales de Municipios de Extremadura, previsto en el Decreto del Presidente 39/2021, de 16 de julio, por el que se regulan las bases para la distribución del Fondo de Cooperación para las Mancomunidades Integrales de municipios de Extremadura, y proveniente del nivel autonómico (Barroso, 2024: 102-128).

En Extremadura, las mancomunidades integrales están ampliamente extendidas. Tanto es así que, de 30 mancomunidades existentes en la región, 18 son integrales. Aproximadamente, el 64 % de la planta local de Extremadura está vertebrada por mancomunidades integrales, pues, de 388 municipios existentes en todo el territorio autonómico, 250 pertenecen a una mancomunidad integral[8].

[8] Los datos relativos a las mancomunidades integrales en Extremadura han sido recogidos en la página web del proyecto (IB18128) «Igualdad de género en el entorno rural y municipal de Extremadura: diagnóstico y propuestas», liderado por la profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura Silvia Soriano Moreno. En la dirección https://www.igualdadrural.es encontraremos tanto el mapa relativo a las mancomunidades integrales en Extremadura, cuya autoría corresponde a la investigadora Ana Isabel Horcajo Romo, como otros mapas interactivos relativos a la región extremeña, así como el informe con la recopilación de las conclusiones del mentado proyecto de investigación.

## 3. TERCERA POSIBILIDAD: COMBINAR AMBAS FÓRMULAS E IMPORTAR LA UNIÓN DE MUNICIPIOS ITALIANA

Es posible combinar las dos opciones expuestas en líneas anteriores: fusiones municipales al estilo de la fórmula del norte y potenciación de la cooperación intermunicipal, todo ello bajo la ligazón del principio democrático. Pese a que normalmente las fusiones y la intermunicipalidad suelen presentarse como fórmulas alternativas, no encontramos inconveniente en proponer su ejecución de manera complementaria.

En aquellas zonas en las cuales los elementos geográficos, sociopolíticos e identitarios sean proclives a la ejecución de las fusiones en los términos expuestos, estas pueden suponer una buena alternativa. Allí donde existan resistencias que obstaculicen los proyectos de fusión, el perfeccionamiento y la democratización de las estructuras de cooperación intermunicipal pueden ayudarnos a avanzar hacia la consolidación de la democracia municipal. E, incluso, en los casos en los cuales se demuestre que ambas opciones son viables, apuéstese por las dos de forma paralela.

Los municipios portugueses, pese a su mayor escala, también cuentan con instrumentos asociativos como las comunidades intermunicipales. Estas entidades supramunicipales portuguesas se encargan de gestionar algunos proyectos comunes entre distintos municipios lusos. La escala de las comunidades intermunicipales les permite gestionar con mayor facilidad algunas tareas conjuntas que requieren de una visión más amplia y de medios específicos para su correcta ejecución, como la inversión en fondos europeos o la gestión medioambiental que atañe a más de un término municipal (Moreno González, 2022: 188). La cooperación intermunicipal portuguesa cumple la específica función de descargar a los municipios de la gestión de asuntos concretos que desbordan el tamaño y escala de sus consistorios y les ayuda a centrarse en la prestación de aquellas competencias más ajustadas a su capacidad, y más habida cuenta de la ausencia de regionalización en el país (Moreno González, 2023: 221-250).

Otra opción, a mitad de camino entre la cooperación intermunicipal y las fusiones, es importar la figura italiana de *unioni dei comuni* (Legge 3 agosto 1999, n. 265, Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142) (Vandelli, 2014: 48-51 y 196-255; De Donno y Tubertini, 2020: 297-321). Esta entidad funciona del siguiente modo. Varios municipios se unen sobre la base de una estructura de cooperación intermunicipal con el fin de prestar servicios comunes, de forma análoga a las mancomunidades españolas. La naturaleza cooperativa está pensada para funcionar a corto-medio plazo, durante los años que los

propios municipios asociados a la nueva estructura acuerden. Durante el período de tiempo indicado, los municipios colaboran entre sí y crean sinergias de todo tipo. Expirado ese término, la pretensión principal es que los municipios integrados en esa estructura supramunicipal se fusionen, si así convienen.

En España podría funcionar si combinásemos esta figura italiana con algunas de las propuestas ya expresadas en líneas anteriores. Durante el transcurso temporal en el cual la entidad funcionase como fórmula de cooperación intermunicipal, podríamos articular un sistema de elección análogo al propuesto para democratizar comarcas y mancomunidades. La ciudadanía, de este modo, se iría familiarizando con esta nueva escala de prestación de servicios, reforzando su marco de adscripción simbólico, *iter* que facilitaría el posterior proyecto de fusión.

## 4. PROPUESTAS TRANSVERSALES EN MATERIA DE FINANCIACIÓN Y DIFERENCIACIÓN LOCAL

### *4.1. Financiación*

De seguirse las propuestas anteriores, la reordenación de la planta local y el perfeccionamiento de la cooperación intermunicipal supondrían, *per se*, una mejoría económica para las haciendas municipales. Pero, aun así, la financiación con la que cuentan municipios y estructuras de cooperación intermunicipal requeriría de mayores reformas. Actualmente, los medios económicos de los ayuntamientos y entidades de cooperación intermunicipal son insuficientes, cuantitativa y cualitativamente, y no se adecúan a las exigencias constitucionales establecidas en el art. 142 CE. Con lo cual, es muy probable que la situación de insuficiencia financiera generalizada se empeore si aumentamos las competencias municipales y no realizamos reformas paralelas en materia de financiación en beneficio de los municipios españoles, especialmente de los más pequeños.

Sobre la escala municipal, además de lo ya expuesto, consideramos especialmente conveniente incorporar dos reformas al ordenamiento jurídico. La primera, consistente en aumentar los tributos de naturaleza local, bien de exacción obligatoria, bien de exacción potestativa, para adaptar la financiación municipal a las necesidades del municipio de acuerdo con su autonomía financiera. La segunda se basa en separar los tributos del ciclo económico, de tal forma que no dependan de la prosperidad económica del municipio o de su coyuntura, impidiendo así círculos viciosos de depresión económica, pérdida

de población y pérdida de capacidad presupuestaria (Moreno González, 2024b: 44-57).

Las propuestas que podrían acometerse desde la escala autonómica son dos. De un lado, con el fin de conseguir una distribución equilibrada de la población en el territorio autonómico, las comunidades autónomas podrían incorporar elementos de fiscalidad diferenciada en su legislación (Pablos, 2023: 81-109). Por ejemplo, previendo beneficios fiscales para aquellas personas que decidan fijar su residencia en el pequeño municipio. Ya hay algunas comunidades que han apostado por abordar medidas similares, como Castilla-La Mancha, a partir de la pionera Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha.

Y, del otro, es necesario exigir a las comunidades autónomas el correcto desarrollo de la llamada PICA, esto es, la participación de las entidades locales en los ingresos de las comunidades autónomas. Las PICA han de desarrollar, en la línea esgrimida por el Tribunal Constitucional (STC 40/2021), una financiación incondicionada y coparticipada a partir de criterios objetivos, estables y automáticos que consigan financiar de forma adecuada a sus municipios. La mejor manera de contribuir a la democracia municipal desde la escala autonómica no es, solo, interiorizar parte del régimen local y entrar a regularlo, sino también cumplir con los compromisos que la propia Constitución deposita en esta sede (Ramos Prieto, 2022: 183-204).

Desde la escala estatal, encontramos esencial la reforma del modelo de financiación hacia los municipios establecido en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, LRHL) (título II, capítulo IV). La participación de las entidades locales en los tributos del Estado se divide en dos modelos, el modelo de cesión (sección 1.ª) y el modelo de variables (sección 2.ª), al margen del modelo específico previsto para los llamados «municipios turísticos» (art. 125 LRHL).

El modelo de cesión está destinado a un reducidísimo número de municipios españoles porque, tal y como se desprende del art. 111 LRHL, tan solo pueden acogerse a este las capitales de provincia o de comunidad autónoma y aquellos municipios que dispongan de una cifra igual o superior a los 75 000 habitantes. Los municipios que reúnan tales características participarán en los tributos del Estado a través de un Fondo Complementario de Financiación que se determinará en cada ejercicio y para cada municipio, aplicando un índice de evolución que variará en función del incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado (ITE). Estos municipios, que ya de por sí suelen tener una posición privilegiada desde el plano de su autonomía, incluida la financiera, se van a ver beneficiados en relación con el resto de municipios que se acogen al

modelo de variables, y especialmente en su comparación con el pequeño municipio rural de menos de 5000 habitantes (Martínez Sánchez, 2023: 252-273).

Como su propio nombre indica, el modelo de variables, que está previsto para el 80 % de municipios españoles, consiste en aplicar una serie de variables que alzarán o disminuirán la cuantía que reciban los municipios en concepto de su participación en los ingresos del Estado. La variable que más peso tiene en la financiación que el Estado destina a los municipios es la de población. De tal forma que el importe que reciban los municipios dependerá, en un 75 %, del número de habitantes de derecho presentes en su término municipal. Como es evidente, este razonamiento estipulado en la norma estatal no ayuda a salir de esa perniciosa rueda de inframunicipalismo, despoblación y empobrecimiento en la que están sumidas amplias zonas del país y que favorece especialmente a los núcleos con mayor concentración demográfica, como las ciudades, ya de por sí privilegiadas (arts. 111 y 120-122 LRHL). También resultaría conveniente que el Estado, en cuanto que competente de la Hacienda General (art. 149.1.14.ª CE) exija a las comunidades autónomas la adopción de mayores responsabilidades, reformando también la LRHL (*v. g.*, art. 39 LRHL) y admitiendo que estas puedan responder ante la financiación de sus municipios con sus ingresos tributarios, y no solo con sus tributos propios (Martínez Sánchez, 2023: 252-273).

### *4.2. Diferenciación local*

El principio de diferenciación local ha sido recientemente añadido al modelo competencial municipal, como fruto de la incorporación de un nuevo apartado al art. 25 LRBRL, tras la aprobación del Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. Este nuevo apartado determina que, «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».

La nueva previsión de la legislación básica del régimen local podría suponer un nexo entre las propuestas delimitadas en líneas anteriores y la segunda descentralización en favor de los entes municipales e intermunicipales. Pues la nueva cláusula del art. 25 LRBRL posibilita que, a medida que el tamaño del

municipio crezca (o decrezca), asuma las competencias más adecuadas a su capacidad de gestión. Una segunda descentralización en beneficio de los municipios en España habría de seguir la misma senda. De tal forma que el nuevo paquete competencial asignado a las corporaciones municipales cuente con un margen de adaptación suficiente a sus nuevas circunstancias y capacidades. Un instrumento propicio para consolidar este principio en España es el *rural proofing* (Sanz Larruga *et al.*, 2023: 117-156). Su utilización debería hacerse extensiva tanto al Estado como a las comunidades autónomas, con el fin de que la utilización de esa «lupa de ruralidad» identificase no solo un tipo de ruralidad, sino también las necesidades y características de las diferentes ruralidades españolas.

El principio de diferenciación local también ha de incorporarse al ámbito financiero (Velasco, 2019: 21-53), y no solo al competencial. Nos referimos tanto a la financiación autonómica como a la financiación estatal, pero especialmente a esta última. En congruencia con lo esgrimido en líneas anteriores, no todos los municipios españoles tienen las mismas necesidades de financiación. Este razonamiento no solo opera en la brecha urbano-rural, sino igualmente entre los propios municipios rurales en función de las heterogeneidades y los elementos característicos de su territorio, así como en las propias carencias de financiación autonómica.

Y, asimismo, ha de integrarse de un modo transversal en materia institucional y normativa, de tal forma que el tratamiento jurídico que recibe un pequeño municipio de menos de 1000 habitantes y una gran ciudad de millones de habitantes no sea similar, sino adaptado a sus distintas circunstancias. El ejemplo de la contratación pública es bastante clarificador a este respecto. Un ordenamiento que incorporase de forma integral el principio de diferenciación local debería permitir una simplificación de los procedimientos de contratación pública, de cara a facilitar el trabajo diario y la carga burocrática en la escala municipal. Las cuestiones cuya relación intrínseca sea tal que determine las posibilidades de prestar unos servicios de calidad en sede municipal deberán adaptarse, en profundidad, a la normativa de referencia, tomando como base el tamaño y capacidad de la entidad a la que las exigencias normativas se dirigen. De ahí se han sucedido propuestas destacables en este sentido, como la de Francisco Javier Durán, sobre la necesaria regulación de definiciones, procedimientos y especificidades en la Ley de Contratos del Sector Público (2022: 169-182).

## IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Hemos de recomponer algunas piezas de la democracia local española antes de caminar hacia proyectos más ambiciosos focalizados en los Gobiernos

municipales. En lo que respecta a esta tarea, el reto más inmediato para nuestro Estado, y para nuestro país, es atender algunas problemáticas que llevan siglos sin recibir respuestas institucionales satisfactorias, como la ultrafragmentación de la planta local española, y sus fenómenos concatenados (inframunicipalismo y despoblación, sobre todo).

Si actualmente muchos municipios se encuentran con serias dificultades para gestionar un ínfimo número de competencias, es evidente que todavía no están preparados para asumir un mayor número de prestaciones. Por eso creemos que una eventual norma que asigne mayores cuotas de poder hacia los municipios no va a mejorar el autogobierno municipal. En cambio, es probable que empeore la democracia municipal, pues, cuando el municipio se encuentre todavía más sobrecargado por los nuevos servicios que debe prestar y su indisposición sea la misma, habrá de delegar su cobertura a una entidad distinta, con una legitimación democrática menor, más indirecta y, por ende, menos susceptible de control y fiscalización. Por este motivo tenemos el convencimiento de que existe una necesaria antesala en la que nuestros poderes públicos han de incidir antes de acometer una segunda descentralización que recaiga en la pequeña escala.

La parte propositiva de este trabajo se centra en los problemas que encontramos más urgentes, al margen de que puedan acometerse otras reformas muy convenientes en el régimen local español, que desbordan a estas páginas. Una planta local más equilibrada y unos municipios o entidades de cooperación mejor preparados para gestionar sus territorios desde el plano administrativo, político y financiero también posibilitan su mayor capacidad en materia asistencial y una presumible mejora en la oferta de servicios en estos territorios. Aspecto que nos permitiría mejorar la dimensión democrática y social de nuestro Estado, sobre todo en las zonas rurales, y las convertiría en un lugar más atractivo para fijar población y seguir mejorando la cohesión y vertebración de España.

### *Bibliografía*

Albi, F. (1966). *La crisis del municipalismo*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local.

Barroso Márquez, J. F. (2024). *La vertiente intraterritorial del principio constitucional de solidaridad: las mancomunidades integrales en Extremadura*. Madrid: Dykinson. Disponible en: https://doi.org/10.2307/jj.25003663.

Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.

Caamaño Domínguez, F. (2004). Autonomía local y constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70, 161-188.

Cândido de Oliveira, A. y Pedro Manique, A. (2020). *O mapa municipal português (1820-2020): a reforma de Passos Manuel*. Braga: Associação de Estudos de Direito Regional e Local.

Castellanos Claramunt, J. (2020). *La participación ciudadana en el ámbito local. La integración democrática de lo local y de lo global en la era digital*. Valencia: Corts Valencianes.

De Castro, C. (1979). *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*. Madrid: Alianza.

De Donno, M. y Tubertini, C. (2020). Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana. *Rivista di studi giuridici e politici*, 2, 297-321.

De la Cruz, Á. (1998). El Pacto Local. *Análisis local*, 20, 10-20. Disponible en: https://doi.org/10.48102/pi.v10i2.671.

De Oliveira, A. C. (1991). La organización municipal portuguesa: consolidación de la autonomía. *Documentación Administrativa*, 228, 225-256. Disponible en: https://doi.org/10.24965/da.v0i228.5264.

Del Molino, S. (2016). *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid: Turner.

Durán García, F. J. (2016). *La fusión de municipios como estrategia*. Madrid: Dykinson.

Durán García, F. J. (2022). La adaptación de la Ley de Contratos del Sector Público ante las necesidades territoriales de la actual planta municipal. En G. Moreno González (dir.). *Reformas para la cohesión territorial de España* (pp. 169-182). Madrid: Marcial Pons. Disponible en: https://doi.org/10.2307/j.ctv37xg1vs.13.

García Roca, J. (2000). El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 28, 23-70.

García Roca, J. (2004). Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente). *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 294-295, 13-66.

Martín Cubas, J. (2022). Una gobernanza democrática para el territorio y contra la despoblación. En G. Moreno González (dir.). *Reformas para la cohesión territorial de España* (pp. 59-77). Madrid: Marcial Pons. Disponible en: https://doi.org/10.2307/j.ctv37xg1vs.6.

Martín Mateo, R. (1985). El gobierno municipal. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 277, 409-430. Disponible en: https://doi.org/10.24965/reala.vi227.8426.

Martínez Sánchez, C. (2023). La necesaria revisión del sistema de financiación local para combatir la despoblación. En C. Navarro Gómez, Á. R. Ruiz Pulpón, F. Velasco Caballero y J. Castillo Abella (eds.). *Despoblación, territorio y gobiernos locales* (pp. 252-273). Madrid: Marcial Pons. Disponible en: https://doi.org/10.2307/jj.4908190.13.

Medina Guerrero, M. (2003). La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales. *Cuadernos de Derecho Local*, 1, 38-57.

Moreno González, G. (2022). *Cómo se gobiernan los portugueses. Historia constitucional y sistema político de Portugal*. Granada: Comares.

Moreno González, G. (2023). La problemática constitucional de la regionalización en Portugal. *Revista de Derecho Político*, 117, 221-250. Disponible en: https://doi.org/10.5944/rdp.117.2023.37926.

Moreno González, G. (2024a). La responsabilidad líquida de los poderes públicos en un marco constitucional multinivel. En I. Gutiérrez Gutiérrez (dir.). *Premisas del Derecho Constitucional* (pp. 125-155). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.

Moreno González, G. (2024b). *La matrioska española. El problema territorial más allá de los nacionalismos*. Madrid: Marcial Pons.

Moreno González, G., De Oliveira Xavier, M. y Xavier Dos Santos, J. F. (2020). Los niveles competenciales e institucionales en Portugal. En G. Moreno González (dir.). *Extremadura-Portugal: una guía para la cooperación transfronteriza* (pp. 42-57). Extremadura: Universidad de Extremadura y Junta de Extremadura.

Moreno González, G. y Pablos Mateos, F. (2023). *Las políticas de solidaridad ante el reto demográfico y territorial*. Pamplona: Aranzadi.

Nieto Garrido, E. (2022). El estatuto constitucional de los entes locales. En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dirs.). *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 29-58). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Ortega Gutiérrez, D. (2023). Fusión obligatoria de municipios en España: una asignatura pendiente en la gobernanza local. *Revista General de Derecho Administrativo*, 62. Disponible en: https://is.gd/e8wSHj.

Pablos Mateos, F. (2023). El papel de las transferencias autonómicas en el sistema de financiación local de Extremadura desde la perspectiva de la cohesión territorial. En G. Moreno y F. Pablos (dirs.). *Reformas de las políticas de solidaridad ante el reto demográfico y territorial* (pp. 81-109). Aranzadi: Pamplona.

Parada Vázquez, J. R. (2007). La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal. *Revista de la Administración Pública*, 172, 9-77.

Parejo Alfonso, L. (2000). *Constitución, municipio y garantía institucional*. Lima: Grijley.

Ramos Prieto, J. (2022). El necesario desarrollo normativo de la participación en los tributos de las comunidades autónomas. *Reformas para la cohesión territorial de España* (pp. 183-204). Madrid: Marcial Pons. Disponible en: https://doi.org/10.2307/j.ctv37xg1vs.14.

Requejo Pagés, J. L. (2003). El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español. En F. Caamaño Domínguez (coord.). *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera* (pp. 15-38). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Ruiz-Rico Ruiz, C. (2017). *Reforma de la administración local y problemática jurídico-constitucional: experiencias de innovación democrática*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Sanz Larruga, F. J., Soriano Moreno, S., Herrero Lorente J. y Pazos Vidal, S. (2023). El «Rural Proofing» o «Mecanismo rural de garantía» como instrumento de dinamización de las áreas rurales. En Y. Gómez Sánchez (coord.). *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos* (pp. 117-156). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Teles, F. (2021). *Descentralização e poder local em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Torrecillas Martínez, A. (2022). La fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena. Una referencia para el municipalismo y la garantía constitucional de la autonomía local. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, 38, 617-646. Disponible en: https://doi.org/10.17398/2695-7728.38.617.

Vandelli, L. (2014). *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.

Velasco Caballero, F. (2004). El gobierno local en la reforma de los estatutos. *Anuario de Gobierno Local*, 1, 117-160.

Velasco Caballero, F. (2012). Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Anuario de Derecho Municipal*, 6, 23-60.

Velasco Caballero, F. (2019). Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local. *Anuario de Derecho Municipal*, 13, 21-53.

Velasco Caballero, F. (2022). Municipios pequeños, fusiones y alternativas comarcales. En G. Moreno González (dir.). *Reformas para la cohesión territorial de España* (pp. 139-151). Madrid: Marcial Pons. Disponible en: https://doi.org/10.2307/j.ctv37xg1vs.11.

Vera Torrecillas, R. J. (2021). *Del escribano al secretario municipal. Antecedentes, origen y evolución de los cuerpos nacionales hasta la Ley de bases del régimen local.* Madrid: Dykinson. Disponible en: https://doi.org/10.2307/j.ctv2gz3v5t.