

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 71/2 julio-diciembre 2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7122023>

ESTUDIOS

MUNICIPIOS, CONSTITUCIÓN Y REORDENACIÓN DE LA PLANTA LOCAL EN ESPAÑA: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

Municipalities, Constitution an Reorganisation of the Local Plant in Spain: Past, Present and Future

Ana Torrecillas Martínez
Profesora de Derecho Constitucional
Universidad de Extremadura

<https://doi.org/10.18543/ed.2933>

Recibido: 27.09.2023

Aceptado: 04.12.2023

Publicado en línea: diciembre 2023

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 71/2, julio-diciembre 2023
<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

MUNICIPIOS, CONSTITUCIÓN Y REORDENACIÓN DE LA PLANTA LOCAL EN ESPAÑA: PASADO, PRESENTE Y FUTURO¹

Municipalities, Constitution an Reorganisation of the Local Plant in Spain: Past, Present and Future

Ana Torrecillas Martínez
Profesora de Derecho Constitucional
Universidad de Extremadura

<https://doi.org/10.18543/ed.2933>

Recibido: 27.09.2023

Aceptado: 04.12.2023

Publicado en línea: diciembre 2023

Resumen

La preocupante situación actual del gobierno local español nos impele a analizar sus posibles vías de reforma para mejorar nuestro modelo territorial desde un punto de vista integral. En este artículo, previo análisis de las problemáticas de la planta local en el constitucionalismo histórico patrio, se estudian las condiciones presentes que dan lugar a los obstáculos diarios con los que se encuentran los municipios españoles y, asimismo, se plantean las claves futuras para abordar una reforma del régimen local desde una perspectiva municipalista y de ruralidad.

¹ Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto regional I+D+i de investigación IB20117 “La necesaria reforma de las administraciones públicas y del modelo territorial español ante el reto demográfico en Extremadura” (IP: Gabriel Moreno González), cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la Consejería de Economía, Ciencia y Agenda Digital de la Junta de Extremadura.

Palabras clave

Fusiones municipales, cooperación intermunicipal, asociacionismo municipal, reforma de la planta local, inframunicipalismo.

Abstract

The worrying present situation of Spanish local government prompts us to analyse possible ways of reform in order to improve our territorial model from an integral point of view. This article, after analysing the problems of local government in Spain's historical constitutionalism, studies the present conditions that give rise to the daily obstacles encountered by Spanish municipalities and, likewise, sets out the future keys for tackling a reform of the local regime from a municipalist and rural perspective.

Keywords

Municipal mergers, inter-municipal cooperation, municipal associationism, local government reform, infra-municipalism.

Sumario: I. LA FRAGMENTACIÓN DE LA PLANTA LOCAL EN ESPAÑA Y LA CONCEPCIÓN NATURALISTA DEL MUNICIPIO. 1. El origen de nuestro modelo inframunicipalista. Un germen proveniente de la Revolución Francesa. 2. La teoría naturalista del municipio. 3. Inframunicipalismo en el S.XXI. II. LAS FUSIONES MUNICIPALES EN EUROPA: LA ESTRATEGIA DEL NORTE ANTE EL MINIFUNDISMO. 1. Contexto de aparición de la estrategia del norte: Estado social y municipalismo. 2. El caso de Suecia y el modelo escandinavo impulsado desde el Estado. 3. El caso alemán: la reestructuración de la planta local con el liderazgo de los Länder. III. LA VERTEBRACIÓN TERRITORIAL DE LO LOCAL EN ESPAÑA: LA ESTRATEGIA DEL SUR DE EUROPA. IV. ¿QUÉ FUTURO QUEREMOS PARA NUESTRA PLANTA LOCAL? V. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA FRAGMENTACIÓN DE LA PLANTA LOCAL EN ESPAÑA Y LA CONCEPCIÓN NATURALISTA DEL MUNICIPIO

1. *El origen de nuestro modelo inframunicipalista. Un germen proveniente de la Revolución Francesa*

La fragmentación de la planta local ha sido un problema vigente en España desde la génesis de nuestra historia constitucional. La Constitución de Cádiz introdujo un modelo de fragmentación de la planta local que perviviría hasta nuestros días sin que ninguna constituyente española prestase demasiada atención a uno de los problemas que actualmente afecta nuestro mapa local y se enraíza hasta las entrañas de nuestro sistema político. No fue casualidad que la constituyente gaditana asumiese este modelo. La concepción revolucionaria francesa fraguada en el siglo XVIII constituyó el germen de la teoría naturalista del municipio, que décadas más adelante se propagaría por el resto del viejo continente.

En el Antiguo Régimen no todos los núcleos de población tenían el estatus de municipio, pues a él se le sumaban un caos de entidades territoriales constituido por villas, aldeas, lugares, pedanías, territorios de realengo, de señorío, etc., característico de las plantas locales europeas antes del siglo XIX. Hasta entonces, municipio y privilegio habían sido dos cuestiones inexorablemente unidas pues, de un lado, la estructura municipal estaba ligada a una serie de libertades, de prerrogativas que no ostentaban aquellos territorios que no pudieran enmarcarse bajo la figura de la Corporación municipal, lo que más tarde acabó conociéndose como las libertades locales. Y, del otro, que un determinado territorio solo podía constituirse como municipio, y comenzar a disfrutar de las libertades aparejadas al mismo, si mediaba la voluntad del monarca. De ahí surgió la principal pretensión revolucionaria

en lo concerniente a la planta local francesa, la de homogenizar el municipio por todo el país y acabar, por consiguiente, con los privilegios diferenciales ligados al territorio².

En la elaboración de esta nueva planta local la asamblea revolucionaria giró entre dos posturas. Ambas trataban de articular un sistema de generalización del municipio para Francia, la diferencia es que cada una de ellas tenía su propia concepción acerca del ideal municipalista. De una parte, estaba el modelo propugnado por Mirabeau consistente en la instauración de una municipalidad en cada núcleo de población existente en Francia, y que daría lugar a la constitución de 44.000 municipios aproximadamente. De otra parte, el propuesto por, entre otros, Thouret, Sièyes y Condorcet, que entendían que acabar con los privilegios ligados al territorio e instaurar un régimen democrático en lo local requería, necesariamente, la creación de fuertes y grandes entidades municipales. Mirabeau, a diferencia del bloque encabezado por Thouret, pensaba que el establecimiento de grandes municipios crearía una subyugación de las zonas rurales respecto de las zonas urbanas. Concretamente, temía que el peso político de París pudiese crear una tendencia centralizadora al respecto de los municipios situados en las áreas rurales francesas. Pensaba que, de darle un poder independiente a cada núcleo de población, éstos dejarían de ser dependientes de las antiguas villas a las que se encontraban anexas. La postura de Mirabeau triunfó y se plasmó en el Decreto revolucionario de 22 de diciembre de 1789³.

No hizo falta mucho tiempo para que se cristalizaran los errores de la teoría pergeñada por el francés. Aunque a los pequeños municipios se les diese, teóricamente, el poder político para gestionar su porción de territorio, si no se les dotaba de medios materiales suficientes, de dinero y de recursos para nutrir sus haciendas locales, la gestión política del territorio devenía en una entelequia porque gestionar políticamente un territorio cuesta dinero. Eso fue lo que les sucedió a los pequeños municipios franceses (y más tarde a los españoles), que pese a tener formalmente atribuidas potestades en el plano político, materialmente seguían dependiendo en el plano económico de los núcleos urbanos o ciudades más cercanas. Tras la adopción de la teoría de Mirabeau, su miedo acabó haciéndose realidad. Paradójicamente las zonas rurales y pobres se encontraban mayoritariamente subyugadas a las zonas

² Eduardo García de Enterría, “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”, *Revista de administración pública* 33 (1960): 79-110.

³ Fernando López Ramón, “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”, en *La organización local. Nuevos modelos*, José María Gimeno Feliu (coord.) (Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2011), 79-82; Ramón Parada Vázquez “La Administración local en España” en *Manual de Derecho local*, Marta Lora-Tamayo Vallvé (dir.) (Madrid: Justel, 2015), 30 y 31.

urbanas y ricas, tanto en lo económico como, por sus implicaciones, en lo político.

El modelo de Mirabeau, devenido después en claro inframunicipalismo, trascendió de las fronteras francesas y permeó en numerosos países europeos, sobre todo en el periodo napoleónico. El código napoleónico copió la mayor parte de los postulados revolucionarios en lo que respecta al modelo territorial, incluidas las propuestas sobre la ultra fragmentación de la planta local, y fue difundido por todo el continente⁴. Por eso, a excepción de España (y algunos otros, como Italia⁵) nuestros países vecinos decidieron hace décadas no permanecer inmóviles y reformar su planta local ante la desafortunada decisión de tomar como referencia aquel modelo francés.

La constituyente gaditana copió íntegramente la propuesta de Mirabeau y la constitucionalizó definitivamente mediante el artículo 310 de la Constitución de 1812, en el cual se previó lo siguiente: “Se pondrá un ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente”. El texto constitucional encontraba conveniente que todos los municipios dispusiesen de un ayuntamiento y, en todo caso, prohibía que, en aquellos núcleos de población mayores a 1.000 almas, contando con que esa cifra se reuniese en el propio municipio ¡o en el cómputo global de la comarca!, no hubiese un ayuntamiento y, por tanto, un municipio al frente del gobierno local. El proceso de reconstrucción de la planta local española, durante la vigencia de la Constitución de Cádiz, trajo consigo un mapa municipal dividido en 11.500 municipios.

2. *La teoría naturalista del municipio*

La concepción descrita en líneas anteriores venía impregnada de una perniciosa visión que también ha acompañado a las plantas locales europeas durante largos años de historia: la concepción naturalista del municipio. La literatura española, como la francesa, siempre ha bebido de fuentes

⁴ Luciano Vandelli, *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, trad. Pablo Menéndez García y José Suay Rincón (Madrid: Ministerio para las administraciones públicas, 1992), especialmente de la página 58 a la 68.

⁵ Italia trató de realizar reformas, pero fueron de muy bajo calado. No se parecía, ni se enmarcaba en la órbita de la llamada estrategia del norte, porque solo se llevó a cabo un atemperado refuerzo de las fusiones que, si bien supuso una reducción del número de municipios, no consiguió demasiados avances en la reordenación del territorio. Ver, en este sentido, Marzia de Donno y Claudia Tubertini, “Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana”, *Rivista di studi giuridici e politici* 2 (2020): 297-321.

iusnaturalistas que conciben la institución municipal como primera manifestación de la asociación humana. Esta postura, la naturalista, condujo a asignar al municipio individualmente concebido una protección remarcada, pues su misma existencia se interpretó con una mirada casi romántica que veía a estos entes como entidades naturales y no como unidades territoriales de creación jurídica. “Esta diferenciación incide sobremanera en la configuración de la planta local, pues mientras que el iusnaturalismo reclama respeto a la Entidad local por el mero hecho de ser célula social, el positivismo permite modificar y alterar la condición del Municipio en tanto que es una creación legal”⁶. De este modo, el municipio se convirtió en una entidad de existencia obligada y se dotó a su estructura, fuera la que fuese, de una alta protección, que no permitiría la introducción de sucesivas reformas de reordenación de la planta local.

Los tratadistas clásicos, proclives a la teoría naturalista del municipio proponían, al estilo de Mirabeau, la ordenación de la planta local en pequeños e inalterables municipios “con autonomía” que, en el fondo, no eran más que aspiraciones fuertemente individualistas de una creciente burguesía que propugnaba su emancipación de la autoridad del Estado. La burguesía se centró en la escala local porque éste era el único nivel de gobierno al que podía aspirar para consolidar su poder en el territorio. De acuerdo con este paradigma “el municipio es una realidad natural, no una creación artificial de la ley; que antecede al Estado, por lo que constituye un atentado contra la libertad y la razón cualquier intento de suprimirlo”⁷. Buena parte de la teoría naturalista del municipio se sostiene sobre la base de la vecindad. En el periodo decimonónico el ciudadano del municipio era suficientemente capaz de afrontar los problemas de la gobernanza local, pues nadie conocía mejor que ellos la realidad y las condiciones en que se desarrollaba el municipio y, además, eran los vecinos del mismo los que sufragaban la totalidad de los costes de la Administración local. La operatividad de este discurso podía adquirir cierta coherencia teniendo en cuenta que las entidades locales del siglo XIX se encargaban de gestionar asuntos que se enmarcaban bajo las lógicas del municipio medieval, donde los propios vecinos solventaban los problemas colectivos y administraban las necesidades comunes que la monarquía desatendía. Para implantar este modelo, necesariamente debían servirse de pequeñas municipalidades, pequeños espacios donde poder autogestionarse. De ahí el fundamento clave que guía a la burguesía local decimonónica. A mayor autonomía del municipio y

⁶ Francisco Javier Durán García, *La fusión de municipios como estrategia* (Madrid: Dykinson S.L., Colección Derecho Administrativo, 2016): 18 y 19.

⁷ Miguel Sánchez Morón, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional* (Madrid: Servicios de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense y Editorial Civitas, 1990): 38 y 39.

mayor distanciamiento de éste y el Estado, mayores serían las libertades individuales de las personas o, al menos, mayor sería el poder para que las élites controlasen el modo en el que se disfrutaban tales libertades.

Desde mediados del siglo XIX la realidad política española en lo local había estado fuertemente marcada por tendencias oligárquico-caciquiles que se habían perpetuado en el tiempo con el favor de las burguesías locales. Éstas apoyaron la consolidación de una centralización *sui generis* que, lejos de limitar su poder en el territorio, les aseguraba el mantenimiento de sus privilegios frente a todo intento de subversión del orden existente. El papel de las Diputaciones Provinciales sirvió como correa de transmisión del poder central en el territorio. Ya en aquella constituyente se consideró a tales entidades como tutoras de los municipios, tanto en el plano político como en el plano financiero. La influencia de los caciques locales no solo afectaba al orden local, sino que llegó a prolongarse a cuestiones nacionales. El engranaje del caciquismo propiciaba que los ayuntamientos precisaran la ayuda del Gobierno para su propia subsistencia y el Gobierno necesitara a los ayuntamientos como último eslabón de toda una cadena de dominación para reforzar su posición política desde Madrid⁸.

Para que la propuesta de gobierno vecinal se sustentase mínimamente en la concepción naturalista y los exclusivismos locales no solo era necesario seguir manteniendo un sistema minifundista, sino que, además, la reordenación de la planta local y la toma de opciones como la consecución de fusiones municipales eran extremos completamente inconcebibles. Bajo esta perspectiva el ente municipal es prácticamente elevado a la categoría de sujeto de derecho, y la modificación de su término municipal constituye una vulneración del derecho natural del municipio a no desaparecer. Fernando Albi esgrimió una fuerte crítica a esta concepción clásica del municipio, y lo puso de manifiesto cuando se refirió a esas razones sentimentales utilizadas como estrategia identitaria en lo local. “A las mismas hay que atribuirles una gran importancia. 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”⁹.

Aunque la concepción naturalista del municipio tuvo relevancia en el siglo XIX, dado el marcado carácter individualista de la época y el creciente

⁸ *Ibidem*, pp.142-145.

⁹ Fernando Albi, *La crisis del municipalismo* (Madrid: Instituto de estudios de la Administración local, 1966): 74 y 75

protagonismo de la emergente burguesía local, en el siglo XXI deviene una teoría infundada, inoperante y dudosamente alineada con el texto constitucional de 1978¹⁰. En primer lugar, porque elevar la figura del municipio a sujeto de derechos, por mucho que se trate románticamente de poner al vecino en el centro de la gobernanza, acaba por relegar a la ciudadanía a un segundo plano dado que el municipio de nuestro tiempo ya no se ocupa de asuntos domésticos, sino del aseguramiento de servicios públicos, de la cobertura de prestaciones sociales y de la administración de la *res pública*. Primar la pervivencia de pequeñas municipalidades sin autonomía política, administrativa y financiera, y sin medios económicos, humanos y materiales (pues eso es el municipio en un sistema inframunicipalista) repercute ampliamente en la desatención las necesidades ciudadanas. Y, en segundo lugar, porque el municipio es una de las entidades territoriales que conforma nuestro Estado social y democrático de Derecho (1.1. CE) por lo tanto, “la Constitución considera a los entes locales como una parte de la organización total del Estado, organización realizada en su conjunto por la misma en cuanto expresión de la soberanía nacional, de la que emanan todos los poderes del Estado”¹¹. La pervivencia del municipio como institución se fundamenta constitucionalmente en esa premisa, en el principio de autonomía y en su constitucionalización como entidad territorial conformadora de la estructura del Estado. Su protección se debe a su configuración como entidad conformadora de la estructura territorial básica, y no a su existencia individualizada, lo que habilita al legislador a crearlos, modificarlos o suprimirlos (STC 214/1989)¹².

3. *Inframunicipalismo en el S.XXI*

Las consecuencias inframunicipalistas de la concepción naturalista han estado muy presentes durante nuestro constitucionalismo histórico, incluida la redacción del texto constitucional de 1978. La labor de nuestros constituyentes en la creación del Estado Autónomico estuvo protagonizada, en su vertiente territorial, por la creación de las Comunidades Autónomas en

¹⁰ Luciano Parejo Alfonso, *Constitución, municipio y garantía institucional* (Lima: Grijley, 2000): 104-107; Javier García Roca, “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica* REALA 294-295 (2004): 18-22.

¹¹ Baldomero Ruiz Cuadrado, “La autonomía local y su defensa”, *Anales de Derecho. Universidad de Murcia* 16 (1998): 212

¹² Para profundizar en este sentido véase Federico A. Castillo Blanco, “La reforma de los gobiernos locales en España: ¿una oportunidad perdida para lograr una planta local competitiva y sostenible?”, *WPSReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)* vol.1 4 (2016): 110-139.

detrimento de la regulación de la realidad local. La Constitución de 1978 no prescribió una nueva estructura para la planta local española, sino que sobreentendió la pervivencia del *statu quo* inmediatamente anterior a su vigencia. Lo que sí constitucionalizó, y por consiguiente blindó fue la perpetuación de una relación antagónica: la convivencia del principio de autonomía local (artículos 140-142 CE) con el modelo minifundista local al que las anteriores constituciones españolas tampoco habían dado solución y que la actual Constitución no intenta ni siquiera abordar.

Las consecuencias que se desprenden del mantenimiento de una planta local ultra fragmentada son varias e inciden en numerosas materias de primer orden. Comenzando por lo más básico, la incapacidad económica y financiera de la mayoría de los municipios para hacer frente a la gestión de los asuntos esenciales de su comunidad, a lo que se suma el factor de la despoblación existente en España¹³. Para la efectiva prestación de servicios públicos, de unos servicios públicos de calidad, alcanzar una masa suficiente (masa crítica) de población para el municipio deviene esencial. La cantidad de población con la que cuentan las ciudades, sobre todo las medianas y las grandes, es la que permite cubrir servicios a más bajo coste. La aplicación de economías de aglomeración y la reducción de costes en la prestación de servicios no es posible en el medio rural (que ocupa un 84% de la superficie total del país)¹⁴ porque la media de población de la cual disponen la mayoría de los municipios españoles ronda los 1.000 habitantes. Mantener esta perspectiva también añade un privilegio a las zonas más pobladas del territorio y sitúa en una constante subordinación respecto de las ciudades a las zonas rurales. En el interior de la España vacía no es extraño encontrarse municipios alejados de las grandes urbes donde es necesario recorrer casi un centenar de kilómetros para llegar al hospital más cercano.

Las demandas ciudadanas acaban provocando que los ayuntamientos asuman la prestación de un mayor número de servicios y que gestionen competencias impropias, cubiertas con gastos impropios. Sería óptimo que, desde el prisma de la subsidiariedad, se tuviese en cuenta este hecho y se asignasen más competencias, mejor adaptadas y con más financiación incondicionada y

¹³ Fernando López Ramón, “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica REALA* 313-314 (2010): 67-104.

¹⁴ El mapa de las zonas rurales en España, a efectos de examinar su distribución en el territorio nacional, así como sus porcentajes de población se recogen en el Informe sobre Población Rural del Gobierno de España. Puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/la-poblaci%C3%B3n-de-las-%C3%A1reas-rurales-en-espa%C3%B1a-supera-los-75-millones-de-personas-/tcm:30-583990> [Fecha de última consulta: 20/07/2023]

coparticipada con el resto de los actores previstos para ello (art. 142 CE), en vistas a su desempeño en aquellos municipios donde fuese necesario y su circunstancia lo permitiese y aconsejase. El problema es que la regulación jurídica local nunca se ha caracterizado por su operatividad y su adaptación a las diversas realidades locales¹⁵. La asunción de las demandas ciudadanas provoca frecuentemente la necesidad de recurrir a gastos impropios para cubrir tales demandas, y a ello se suma la deficiencia endémica de las haciendas locales. Los fondos de los cuales disponen los municipios están, ya de por sí, empobrecidos, pues deben nutrirse principalmente de recursos propios. La despoblación de amplias zonas del país no permite obtener los ingresos suficientes a la mayoría de los pequeños municipios rurales españoles. Los tributos que pagan los pocos vecinos censados en el municipio no reúnen la cantidad necesaria para abastecer los servicios más básicos en la localidad¹⁶. Ante esta situación están llamados a auxiliar a sus municipios el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 142), pero las defectuosas transferencias del primero y la ausencia de articulación de mecanismos encaminados a cumplir con tal objetivo por parte de las segundas¹⁷, provocan una vuelta al punto de partida. Esta situación de insuficiencia endémica de las haciendas locales y la falta de compromiso de los demás niveles de gobierno provocan que buena parte de los ingresos que reciben los municipios provengan de las Diputaciones Provinciales, que en nuestro ordenamiento jurídico se encargan de asistir a sus ayuntamientos. Quien se adentre en la España rural verá con abundancia carteles que avisan de que una obra, un proyecto o un programa de empleo ha sido cubierto con fondos de la Diputación correspondiente. El problema de la recepción de estos fondos es que también vendrán condicionados a la ejecución de esa obra, al desempeño de ese proyecto o a la ejecución de

¹⁵ Un ejemplo perfecto fue la reforma introducida por la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* en el art. 25.1 LRRL. Previa introducción de la reforma, el artículo 25.1 LRRL decía que “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”. Con la reforma se suprimieron las referencias a “toda clase” de actividades y “cuantos” servicios públicos fuesen necesarios, en relación con aquello que podía hacer el municipio en el desempeño de tales competencias. A partir de entonces, el municipio, podía “promover actividades y prestar los servicios públicos” que expresamente le fueran atribuidos por ley. Realmente, la modificación del precepto trajo consigo la eliminación de toda posibilidad de interpretar las competencias locales desde el prisma de la subsidiariedad.

¹⁶ Fátima Pablos Mateos, *Autonomía y suficiencia financiera de la hacienda municipal* (Pamplona: Aranzadi, 2016): 340-345.

¹⁷ Jesús Ramos Prieto, “El necesario desarrollo normativo de la participación en los tributos de las comunidades autónomas”, en *Reformas para la cohesión territorial de España*, Gabriel Moreno González (dir.) (Madrid: Marcial Pons, 2022): 183-204.

ese programa de empleo. Rara vez los fondos que reciben los municipios desde el nivel provincial vienen completamente incondicionados. A veces las categorías de condicionamiento de un fondo son más amplias, pero siempre se supeditan a la consecución de un fin. Y esto afecta a la autonomía política del municipio y a la democracia local, a aquello que se decide (o que deja de decidirse) en sede de la Corporación municipal.

A la insuficiencia estructural a nivel económico y financiero (reconocida el propio preámbulo de la Ley Reguladora de las Bases del régimen local, en adelante LRRL), se suma una carencia de medios humanos con una preparación técnica, así como una deficiencia de infraestructuras en sede municipal. Habitualmente, estas carencias de base tratan de paliarse con la asignación de competencias delegadas o con fondos condicionados anexos a tales competencias. Pese a ello, los ayuntamientos se encuentran con serias dificultades y esas inversiones públicas no acaban solucionando, más que coyunturalmente, una parte ínfima del verdadero problema que padecen nuestros municipios. Pensemos en el supuesto de una mancomunidad de municipios en la que se integran varias corporaciones municipales, desde la cual se gestionan buena parte de las competencias de estos entes dada su imposibilidad para satisfacer su prestación de manera individual. La mancomunidad, que se nutre fundamentalmente de las aportaciones de sus municipios mancomunados, tiene a su servicio una serie de técnicos cuyos sueldos no se pagan con las aportaciones de los municipios mancomunados, sino a través de los fondos concedidos por subvenciones anuales a las cuales da acceso otro nivel de gobierno, bien Diputación, bien Comunidad Autónoma, bien el propio Estado o incluso la Unión Europea. Las actuales modificaciones implementadas por la reforma laboral en España (*Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo*), que persiguen la estabilización en el empleo de numerosas personas trabajadoras, no son asumibles en el nivel local debido a lo anterior. Un puesto de trabajo cuyo sueldo depende de una subvención convocada anualmente no puede modificarse a la tipología de fijo discontinuo, sencillamente porque no se sabe si el próximo año se concederá tal ayuda o no, y con ello, tampoco se sabe si tal mancomunidad a la que nos venimos refiriendo continuará teniendo los fondos necesarios para cubrir el puesto de trabajo de esa persona. Esas soluciones coyunturales hacia el nivel local provocan situaciones como la descrita. La norma no se elabora pensando en los municipios, y como consecuencia, a los municipios les es materialmente imposible adaptarse a los progresos normativos. A las competencias delegadas y a sus fondos finalistas les persigue, además, un tratamiento bastante restrictivo con la autonomía política del municipio, pese a que ésta, tanto en el plano administrativo, como en el político y en el financiero está expresamente prevista en

nuestra norma suprema (arts. 137, 140 y 142)¹⁸. Sus representantes, al igual que los del nivel autonómico y el estatal, han sido directamente elegidos por la ciudadanía e investidos de legitimidad democrática, y el texto constitucional deposita en ellos, en teoría, la potestad de gestionar de manera autónoma los intereses de su territorio.

Los costes fijos del municipio en materia de personal técnico permanente son otro de los escollos a los que deben hacer frente los ayuntamientos en la gestión diaria de sus localidades. No es extraño que en los municipios rurales se comparta personal habilitado de carácter nacional como secretaría o intervención precisamente por ello, por la imposibilidad de costearse de manera permanente e individual la disposición de ese personal a su servicio. Que es, por cierto, esencial en el día a día de la institución municipal. Esta situación ralentiza, e incluso paraliza muchos de los asuntos que, a nivel administrativo y burocrático, son necesarios en la gestión cotidiana de las localidades. De hecho, este fue uno de los factores que más impulsó la comarcalización de la Comunidad Autónoma de Aragón¹⁹.

La escasez de presencia policial en los pequeños municipios y las dificultades de prestación de servicios policiales son otro de los obstáculos a los que deben enfrentarse las zonas rurales. La respuesta policial (aun tratándose de una urgencia) con la que han de responder los efectivos presentes en un determinado territorio, se ve condicionada por el tiempo y las distancias que existen entre la ubicación donde se encuentra la patrulla más próxima y el lugar al que deben desplazarse, e incluso por el bajo número de efectivos en relación con los municipios a los que deben extenderse sus servicios²⁰. Ante tales obstáculos, varias CCAA plantearon la posibilidad de crear cuerpos policiales supramunicipales a partir de Leyes de Coordinación de Policía Local con el fin de mancomunar los servicios de policía y contar, así, con un servicio policial más eficiente y sostenible del cual disponen actualmente²¹.

¹⁸ El principio de diferenciación local fue incorporado, desde esta perspectiva, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En su artículo 88 puede leerse: “Las leyes que afectan al régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios deben tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen”.

¹⁹ Esta información está disponible en: <https://www.elperiodicodearagon.com/aragon/2014/11/23/municipios-pequenos-ven-obligados-compartir-47236541.html> [Fecha de última consulta: 20/07/2023]

²⁰ Jordi Ortiz García y Miguel Ángel Rufo Rey, “Seguridad y prevención del delito en las comunidades rurales de Extremadura: un estudio de caso desde la criminología”, *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos* 7 (2023): 153-185.

²¹ En la región de Murcia se promulgó la Ley 5/1988, de 11 de julio, de Coordinación de Policías Locales; en Islas Baleares la Ley 10/1988, de 26 de octubre, de Coordinación de Policías Locales; en Asturias la Ley 6/1988, de 5 de diciembre, de Coordinación de

El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional esta opción en la STC 25/1993, de 21 de enero, y reiteró su criterio con posterioridad (SSTC 49/1993; 50/1993; 51/1993; 52/1993; 81/1993; 82/1993; 85/1993; 86/1993). De acuerdo con la argumentación del TC, el artículo 51 de la *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* no permite la creación de cuerpos de policía supramunicipales, pues tal potestad corresponde al municipio y no a una entidad local distinta a este.

Nuestro ordenamiento jurídico deposita las mismas exigencias para una heterogeneidad de realidades locales. Sucede, por ejemplo, en materia de contratación pública o en la petición de proyectos o subvenciones para recibir fondos en sede municipal. No se realizan distinciones entre municipios de pequeña dimensión y municipios de gran población, pese a ser algo determinante en la capacidad de su ayuntamiento tanto desde el plano económico como desde el plano de organizativo.

En España disponemos de municipios con 10, 5, 4 y hasta 3 vecinos. Las cifras no son excepcionales. Entran dentro de la media porque de 8131 municipios, más de 6000 municipios cuentan con menos de 1000 habitantes. De estos municipios, algunos están separados por menos de 4km y disponen de importantes sinergias laborales, económicas e incluso políticas. El principal obstáculo a la anexión de sus administraciones lo suponen las cuestiones identitarias. Se ha visto con meridiana claridad en el reciente y famoso intento de fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena, en Extremadura²². Durante el proceso de ejecución de la fusión surgió un partido político de corte localista llamado “Siempre Don Benito”. El eje central de su programa electoral era un “no” rotundo a la fusión de ambas localidades. El partido trató de llevar a los tribunales a los alcaldes que lideraron el proyecto de fusión municipal porque, a su parecer, el proceso no fue democrático, pese a que los entonces alcaldes de Don Benito y Villanueva de la Serena decidiesen realizar una consulta popular, después de constatarse los beneficios del proyecto en el estudio científico encargado a tal efecto²³. El umbral para que ganase el sí a la fusión se estableció

Policías Locales; en Extremadura la Ley 1/1990, de 26 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura; en la Comunidad de Madrid la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales; en Andalucía la Ley 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía; en la Comunidad Valenciana la Ley 2/1990, de 4 de abril, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana; en Cataluña la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales; y en Galicia la Ley 3/1992, de 23 de marzo, de coordinación de las Policías Locales.

²² Ana Torrecillas Martínez, “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 (2022): 617-646.

²³ Francisco Javier Miranda González, Pedro Rivero Nieto y Julián Ramajo Hernández, “Análisis de competitividad de ciudades y polos de desarrollo en la provincia de

en una mayoría reforzada del 66% en ambos municipios. Y se consiguió. Para la plataforma Siempre Don Benito, que más tarde se registró como partido político, esto no es democrático. Pese a que el TSJ de Extremadura (STSJ 251/2023) ya había reconocido la sobrada legitimidad de la consulta popular realizada en Don Benito y en Villanueva de la Serena con ocasión de un recurso presentado por Siempre Don Benito, las falacias y el programa electoral del partido no cesaron en la difusión del mismo mensaje.²⁴

Todos estos factores justifican la necesidad de repensar la herencia de nuestro modelo inframunicipalista. El municipio (pequeño, mediano o grande) es el corazón de nuestro sistema político y constitucional. En él se desarrolla la comunidad política más básica, más primaria, la más cercana al pueblo español, único y verdadero soberano (art. 1.2 CE); democrático por antonomasia, y también por reconocimiento constitucional (art. 140 CE y 23 CE). Es momento de no permanecer inmóviles y buscar posibilidades de mejora ante una necesidad tan acuciante.

II. LAS FUSIONES MUNICIPALES EN EUROPA: LA ESTRATEGIA DEL NORTE ANTE EL MINIFUNDISMO

1. *Contexto de aparición de la estrategia del norte: Estado social y municipalismo*

La situación de pobreza en que se encontraban sumidos los Estados europeos tras el final de la Segunda Guerra Mundial obligó a todo el continente a reestructurar internamente sus políticas para dar una solución a la crisis estructural característica de este episodio histórico. En el plano jurídico y sociopolítico, el gran hito para Europa lo marcó la creación del Estado social, que nacía con la pretensión de revertir los excesos del Estado liberal²⁵. Su objetivo inmediato era remediar las desventajosas condiciones de vida de los estratos más desamparados de la población. Se trataba de “evitar tanto la caída en un socialismo de inspiración soviética como la vuelta a las condiciones del periodo anterior”²⁶.

Badajoz. Áreas funcionales urbanas en la provincia de Badajoz: economía y perspectivas”. Disponible en: <https://villanuevadelaserena.es/wp-content/uploads/2022/01/RESUMEN-EJECUTIVO-polos-desarrollo.pdf> [Fecha de consulta: 17/08/2023]

²⁴ El análisis de los datos sobre las últimas elecciones municipales en Don Benito puede consultarse en: <https://www.elsaltodiario.com/extremadura/don-benito-no-pagatraidores> [Fecha de última consulta: 20/07/2023]

²⁵ Carlos de Cabo Martín, *La crisis del Estado social* (Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, PPU, 1986)

²⁶ Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo* (Madrid: Alianza Universidad, 1982): p.20.

En lo que concierne al objeto de análisis, esto es, las nuevas medidas emprendidas por el Estado social y cómo ello vino a transformar la mentalidad municipalista de la época en el norte de Europa, el principal fenómeno que determinó este cambio de paradigma fue dar el paso de un Estado liberal de Derecho a un Estado social de Derecho, dadas las insuficiencias presentadas por el anterior modelo y su incapacidad para afrontar los nuevos y complejos problemas que se presentaban en el marco de la moderna sociedad industrial. Para ello, el principal aspecto que se trató de combatir desde la implementación del Estado del bienestar en Europa fue el abstencionismo estatal. Las nuevas políticas de reestructuración estatal, en ese intento por compatibilizar el sistema productivo capitalista y el bienestar social, crearon los derechos sociales y se orientaron a la realización de objetivos de justicia social²⁷.

La reestructuración económica y política de Europa, a través de la nueva prestación de servicios públicos para la generalización del Estado del bienestar no solo se llevó a cabo de manera centralizada, a través de los propios Estados, sino también con la colaboración de sus entidades territoriales. En esta línea, el municipio y la administración local jugaron un importante papel como extensoras del Estado social y prestadoras de servicios públicos. Además, y como es evidente, la hacienda pública se vio sumamente afectada por la llegada de estas nuevas medidas, pues se pasó de un Estado abstencionista a un Estado intervencionista que primaba el bienestar social independientemente de la clase a la que se perteneciese, cuestión que derivó en la realización de esfuerzos económicos y en el empeño de ingresos del caudal público para equilibrar las desigualdades sociales y emprender una acción redistributiva propia del Estado social.

En todo este contexto de afectación de la hacienda pública y de la necesidad de que todos los niveles de gobierno del Estado coadyuvasen a la prestación de tales servicios públicos a la ciudadanía, los Estados europeos vislumbraron que su planta local, que arrastraba desde tiempos pasados una situación de fuerte inframunicipalismo, no solo era incapaz de colaborar en la extensión del Estado social, sino que, su mismo mantenimiento era un lastre más en la acción redistributiva.

Bajo esta lógica, numerosos países europeos comenzaron a reformar sus plantas locales empleando fórmulas de reordenación de la planta local, concretamente de fusiones municipales, primero a través de incentivos para que estas se llevasen a cabo voluntariamente y tras fracasados intentos, se decidieron a practicar fusiones forzosas. Los países que emprendieron tales reformas partían de un mismo problema y aspiraban a una misma solución. De

²⁷ Elías Díaz, *Estado de Derecho y sociedad democrática* (Madrid: Taurus, 2010): pp.103-133.

una parte, la fragmentación de su planta municipal, el reducido tamaño de sus municipios generalmente de escasa población y su incapacidad financiera, no permitía que las Corporaciones Locales de posguerra pudieran adaptarse a las nuevas circunstancias que demandaban respuestas integrales e inmediatas por parte del Estado. De otra parte, todos estos Estados europeos tenían como propósito la prestación de unos servicios públicos de calidad y concebían al municipio como una parte esencial de la estructura territorial básica del Estado que, además, era la más cercana a la ciudadanía y debía garantizar que sus localidades actuaran desde un prisma de justicia social, para el correcto desempeño de sus funciones en el territorio. Asimismo, buscaban un robustecimiento de la autonomía política de sus municipios frente a otros niveles de gobierno, con el fin de reforzar la democracia local. La afectación de la autonomía política, de la capacidad de tomar decisiones políticas en la escala local, erosiona el principio democrático porque está directamente relacionado con aquello que podemos, o más bien que no podemos decidir desde el ámbito municipal.

En las reformas de fusión municipal se buscaba tanto una efectiva prestación de los servicios ya asignados al municipio, como una mejora del paquete competencial depositado en esta sede. En este sentido, todos estos Estados del norte se dieron cuenta de una cuestión básica: si no emprendían primero políticas de reordenación de la planta local, ni podrían aspirar a conseguir una mejora en el sistema de justicia social desde el nivel municipal, ni tampoco realizar una segunda descentralización a partir de la cesión de mayor número de competencias a favor del municipio, pues su falta de capacidad política, administrativa y financiera lo impedía. En este sentido, siguiendo el estudio realizado por F. J. Durán García²⁸, expondremos dos modelos de fusión ejecutados en Europa por un doble motivo. El primero, por ser pioneros (a excepción del particular caso portugués²⁹) en todo el continente y el segundo porque, conjuntamente, pueden coadyuvar al replanteamiento de nuevas reformas para España.

2. El caso de Suecia y el modelo escandinavo impulsado desde el Estado

Antes de emprender el proceso de reforma de la planta local, Suecia contaba con más de 2.498 municipios, generalmente de escasa población y dimensión geográfica. Alineada con las demandas del resto de Europa y los problemas económicos que se agravaban dada también la situación de sus

²⁸ Francisco Javier Durán García, *op.cit.*

²⁹ Gabriel Moreno González, *Cómo se gobiernan los portugueses. Historia constitucional y sistema político de Portugal* (Granada: Comares, 2022).

entidades locales, el país emprendió un proceso de reordenación de su planta local desarrollado en tres etapas distintas³⁰.

La primera de ellas consistió en el planteamiento de fusiones voluntarias de bloques de municipios a partir de una Ley de reorganización de municipios en 1956, que proponía la creación de nuevos municipios sobre la base de las áreas funcionales³¹ previamente existentes en Suecia. De acuerdo con esta propuesta, la planta local se dividiría en varios municipios, uno de ellos estaría a la cabeza, y marcaría una población mínima necesaria para la constitución de la fusión, que se fijó en 8.000 habitantes. En la comisión parlamentaria de preparación de la estrategia de reforma se tuvo en cuenta no solo el tamaño propicio a nivel geográfico y demográfico, sino también la homogeneidad o continuidad de los territorios colindantes y los vínculos funcionales entre los municipios que pasasen a fusionarse. Esta primera etapa fracasó, curiosamente, por el sistemático rechazo de los pequeños municipios. Sin embargo, decididos a emprender una reestructuración de la planta local, el Gobierno y el Parlamento sueco no cesaron en sus intentos por acabar con la situación de inframunicipalismo y continuaron con una segunda etapa de reformas.

La segunda etapa comenzó en 1969, trece años más tarde, en la que el Parlamento aprobó una ley de fusiones, esta vez forzosa ante el intento fallido de reordenación voluntaria. Esta nueva ley aprovechó las divisiones trazadas por la ley de 1956. La planta local sueca, que disponía de más de 2.500 municipios, pasó a organizarse en 286 entidades municipales con una población superior a los 30.000 habitantes y una superficie geográfica de alrededor de 1500 km².

³⁰ Enrique Martínez de la Casa Rodríguez, “Vetos y resistencias en el fracaso de la reforma de la planta local en España”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma REALA* 5(2016): 120-137.

³¹ Un área funcional es una extensión geográfica que engloba una ciudad y su área circundante. Estos espacios forman conjuntamente una unidad funcional que está interconectada económica, social y ambientalmente. En otras palabras, es un área geográfica que está unida por flujos y actividades que trascienden los límites políticos y administrativos de la ciudad principal. La planificación de las áreas funciones es muy relevante a la hora de trazar reformas de reordenación porque permiten crear sinergias en toda la región. Pueden servir para aglutinar servicios, conectar ciudades y zonas rurales, para aprovechar oportunidades laborales e instalaciones, e incluso para promover el desarrollo sostenible y la redistribución de la riqueza de un modo equitativo. La estimación actual sobre áreas urbanas funcionales en España puede consultarse en el portal web del Instituto Nacional de Estadística (INE) a través del siguiente enlace: https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout¶m1=PYSDetalleFichaSeccionUA¶m3=1259944561392&_charset=UTF-8&cid=1259947044694 [Fecha de última consulta: 20/07/2023]

La tercera etapa, previa consolidación de la planta local sueca tras las reformas introducidas en 1969, se centró en realizar un proceso de descentralización funcional y política a favor del municipio. Funcional porque, una vez los municipios suecos habían alcanzado un tamaño y una población considerable, el Estado cedió un cuantioso número de competencias, sobre todo en materia social, a sus entes locales. Política porque la autonomía alcanzada con el emprendimiento de la reforma y el refuerzo de las funciones depositadas en sede municipal permitían una verdadera toma de decisiones políticas por parte de los representantes municipales, y una efectiva gestión autónoma por parte del nivel municipal.

Culminadas estas tres etapas, la estructura político-administrativa de la planta municipal sueca se ha consolidado hasta el punto de que sus entes municipales están preparados para prestar unos servicios de calidad y, además, presentan estabilidad financiera y reportan unos beneficios para la hacienda estatal mucho mayores a los de cualquier sistema inframunicipalista. La materialización del principio de subsidiariedad pasó de ser una entelequia a ser una realidad, pues la eficacia que reportaba la prestación de servicios municipales se multiplicó con la reestructuración de la planta local. Los municipios suecos, además, vieron muy mejorada su autonomía local, tanto en su vertiente política como su vertiente financiera y, en consecuencia, también en su capacidad administrativa, dando un sentido a la descentralización del poder político en sede municipal, aumentando su capacidad de adquisición de responsabilidades y otorgando una suficiencia financiera a sus entes locales que les ha permitido no depender económicamente de otras administraciones³².

3. *El caso alemán: la reestructuración de la planta local con el liderazgo de los Länder*

En 1950 la planta local alemana contaba con más de 24.000 municipios. En la misma línea que la tendencia europea, Alemania contaba con un sistema inframunicipalista que no podía hacer frente al cumplimiento de la Constitución federal de 1949 por imposibilidad material. El minifundismo local, junto con las bajas cifras de población de sus municipios condujeron al planteamiento de numerosas reformas por parte de los Länder. A diferencia de Suecia, donde la reordenación se llevó a cabo de manera centralizada, en

³² Council of European Municipalities and Regions, *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*, 2013. Texto disponible en el siguiente enlace: https://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complexe_low.pdf [Fecha de última consulta: 20/07/2023]. Principalmente p.56, dedicada a Suecia.

Alemania las reformas operadas en virtud de la reordenación de la planta local se llevaron a cabo con el liderazgo de los Länder.

Podemos destacar dos etapas de desarrollo en el proceso de fusiones alemanas. La primera etapa de fusiones en Alemania tuvo lugar en el seno de la República Federal, cuando los territorios alemanes todavía no estaban reunificados. Previa promulgación de una Ley de autorización de la Federación para el emprendimiento de las reformas, cada Land comenzó internamente a reestructurar su planta local; primero, recurriendo a las fusiones voluntarias y, al igual que en Suecia, después, a través de fusiones coactivas. La primera etapa de reformas se prolongó durante varios años, dando lugar, en el paso de 1950 a 1978 a una gran reducción de municipios, que pasaron de los 24.371 a los 8.514, con un tamaño medio de población de 8.000 habitantes por municipio. Los cambios en la planta local alemana conllevaron, simultáneamente, la introducción de reformas en el modelo competencial a favor de las corporaciones municipales. Se asumía que una vez su red de instituciones municipales estuviese suficientemente fortalecida, los municipios estarían más preparados para asumir nuevas responsabilidades y desempeñar nuevas funciones que se traspasarían mediante el instrumento de ley específica en materias como: planificación territorial, medio ambiente, transporte, servicios, etc.

La segunda etapa se corresponde con la reunificación de Alemania en la década de 1990. La Alemania Federal ya contaba con fuertes municipalidades fruto del proceso de fusiones emprendido en años anteriores a través de las reformas de reordenación emprendidas por los Länder. La Alemania del Este, por el contrario, contaba con una planta local ultra fragmentada, a lo que se sumaba la ausencia de instancias intermedias entre el gobierno y las entidades locales, debido a la supresión de los Länder durante la época de gobierno comunista. Para poder llevar a cabo todo el modelo de reestructuración de la planta local, la Alemania reunificada tuvo que dar varios pasos, tomando el ejemplo del proceso de fusiones emprendido en la primera etapa. Sin embargo, las vicisitudes a las que debía hacer frente Alemania y sus entes territoriales tras la caída del muro de Berlín eran un tanto particulares. En un primer momento, se reconstruyeron los cinco Länder históricos que habían sido eliminados en 1952 y se decidió, a fin de que estos se consolidasen en la nueva estructura territorial, mantener la misma planta municipal, compuesta por 15.000 municipios tras la anexión. En esta etapa de transición crearon estructuras transitorias de cooperación intermunicipal, mientras se caminaba hacia la planificación y ejecución de fusiones municipales.

Afianzadas las nuevas instancias de gobierno, la planta local mantenida en la parte Este de Alemania cargaba con los mismos problemas que años atrás se habían solucionado en el seno de la Alemania Federal. Esto provocó que se emprendiera una segunda etapa de fusiones con el fin de dotar a las demás entidades territoriales de un tamaño y demografía suficientes para

hacer frente a las exigencias de una gestión autónoma de sus territorios. En pocos años se consiguió la reducción de casi un 40% del número de municipios. La consecución de las fusiones en esta segunda etapa vino, al igual que en la primera, precedida de una reforma del modelo competencial que consolidó el principio de descentralización del poder político en beneficio de las entidades locales alemanas, mejoró la democracia local y, además, se reforzó el principio de autonomía local.

La consecución de estas reformas provocó que la planta local alemana se convirtiese en un verdadero nivel autónomo dentro de su estructura territorial. Que esta reforma fuera liderada desde el nivel intermedio, entre la Federación y el municipio, presenta un especial interés para España³³, cuestión que se abordará en el último epígrafe. El catálogo de competencias que se depositó en el municipio fue tan amplio que, junto con un refuerzo de su autonomía y una mejora de su sistema financiero, permitieron al gobierno municipal tomar decisiones políticas sobre cuestiones de primer orden, entre las cuales se encontraba el aprovisionamiento de servicios o la ejecución de importantes funciones en materias como educación, tiempo libre, servicios sociales o medio ambiente. La interiorización de tales reformas en el ordenamiento jurídico alemán mejoró la calidad del régimen local³⁴ y, además, permitió que la realidad se ajustase mucho más a lo prescrito en su texto constitucional.

III. LA VERTEBRACIÓN TERRITORIAL DE LO LOCAL EN ESPAÑA: LA ESTRATEGIA DEL SUR DE EUROPA

Desde principios del siglo XIX, tras la entrada en vigor de la Constitución de Cádiz, España ha asistido a diversos y malogrados intentos de reordenación del territorio a través de fórmulas de reorganización de la planta local. En la época del Trienio Liberal nuestro país contaba con 11.500 municipios, la mayor cifra tasada en la historia del constitucionalismo español. A raíz de este desmesurado número de entidades municipales, muchos proyectos posteriores que incidían en el plano local, como el Proyecto de Ley Municipal del gobierno de Maura o el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo en la época de la Dictadura Militar de Primo de Rivera, trataron de ofrecer alguna clave para mejorar la situación de fragmentación de la planta local española, pero fueron propuestas muy atemperadas e insuficientes para acabar, por sí

³³ Andreas Hildenbrand Scheid, "Política de ordenación del territorio en Alemania. Las experiencias de los Länder y su interés para las Comunidades Autónomas", *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* III (104) (1995): 297-313.

³⁴ Council of European Municipalities and Regions, *op.cit.*, especialmente p. 34 dedicada a Alemania.

mismas, con el problema del minifundismo local. Casi todas se centraron en exigir unos mínimos de población necesaria para la constitución de nuevos municipios, pero no extendían tales exigencias hacia los municipios ya existentes. No se consiguieron demasiados resultados porque las políticas emprendidas en el contexto español no estaban destinadas a revertir la situación de la planta local, sino a evitar una fragmentación todavía mayor.

Únicamente podemos destacar dos periodos históricos que, junto con absorción de municipios colindantes por algunas ciudades como Valencia, Barcelona o Bilbao, produjeron una reducción del número de municipios españoles. Estas dos etapas se sitúan, de una parte, en la Década Moderada bajo el reinado de Isabel II y, de la otra, en la época del tardofranquismo. En la primera etapa reseñada, el declive de la planta local causado por el arraigado minifundismo local puso de manifiesto la necesidad de establecer serias medidas de reordenación de la planta local para dar solución a numerosísimos problemas suscitados en el nivel municipal, principalmente en el plano financiero. Con la *Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845*, se estableció una exigencia que redujo 1916 ayuntamientos en un periodo de 15 años, entre 1845 y 1857. En la mentada disposición se previó que, para dar continuidad a un municipio y a su ayuntamiento, su censo debía reunir como mínimo 150 habitantes. Es destacable porque la medida no incidía en los municipios de nueva creación, sino en la necesidad de reagrupar los ya existentes de no reunir un número de población suficiente³⁵. En la segunda etapa a la que nos referimos, y que ubicamos en la última década de la dictadura franquista, tuvo un gran peso la insuficiencia endémica de las haciendas locales. A partir de 1940-50 se produjo un trasvase histórico de población del medio rural a las ciudades en búsqueda de sustento. Esto propició un abandono masivo de las áreas rurales del país, que quedaron, si cabe, más abandonadas de lo que ya estaban en periodos anteriores. La situación de empobrecimiento extremo de los municipios obligó al régimen a tomar medidas encaminadas a fomentar la incorporación de municipios colindantes y a engrosar las haciendas locales en 1966³⁶.

Al margen de ambos periodos históricos, la planta local española ha experimentado pocas variaciones. En lugar de seguir la estrategia de los Estados

³⁵ Fernando Bermejo Batanero, "Las normas para la disminución de ayuntamientos en España desde las Cortes de Cádiz a la Segunda República", *Revista de Derecho de la Cultura* 4 (2021): 1-23.

³⁶ Fernando Bermejo Batanero, "El fomento de las fusiones de ayuntamientos en el régimen de franco, desde la ley de bases de régimen local de 1945 hasta la ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del régimen local. Evolución en la provincia de Guadalajara", *Documentos de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales* 15 (2020): 3-36.

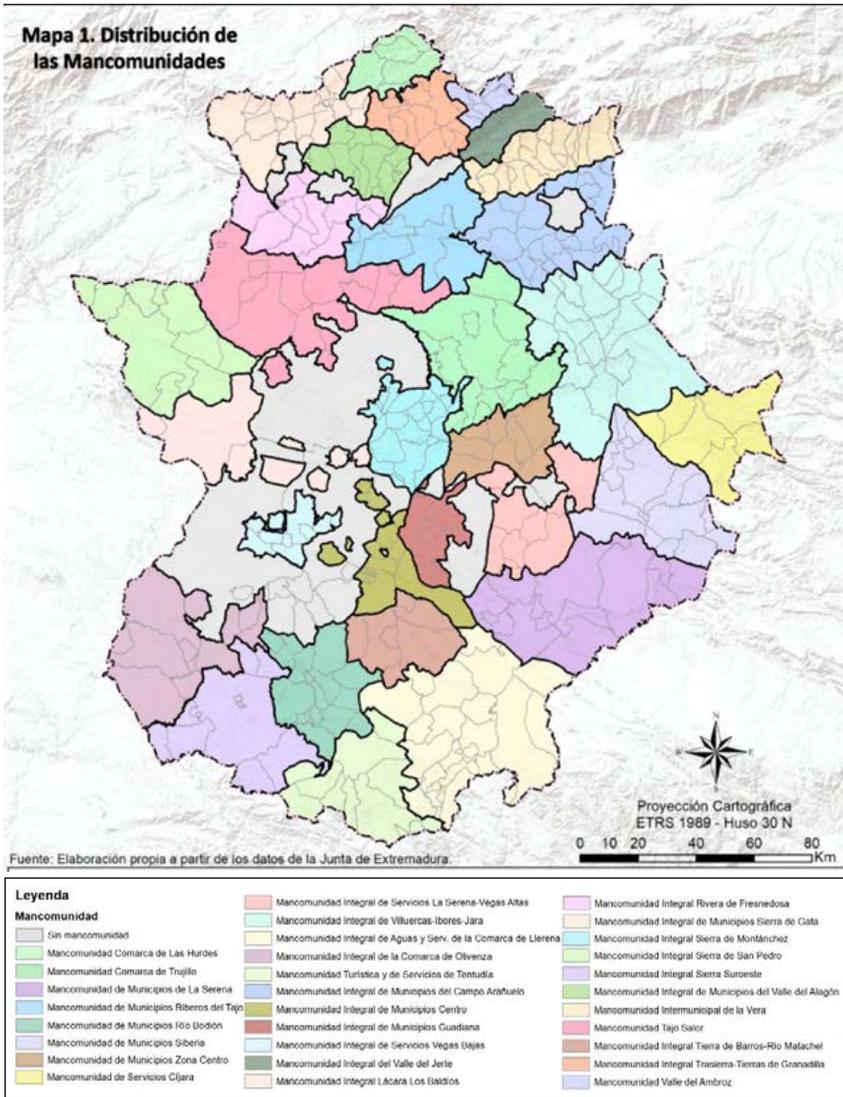
del norte, en España se optó por la llamada “Estrategia del Sur”, basada en el refuerzo de las estructuras de cooperación intermunicipal. La estrategia del sur de Europa³⁷, a diferencia de la emprendida por los Estados del norte, ha consistido, principalmente, en la consecución de fórmulas de asociacionismo municipal de carácter voluntario. Aunque existen otras fórmulas no asociativas, como las comarcas, que han alcanzado una fuerte presencia en territorios como Aragón, las mancomunidades han sido la fórmula de cooperación intermunicipal por excelencia. De ahí que más del 70% de los municipios españoles formen parte de alguna mancomunidad de municipios³⁸ y que, además, en territorios donde se ha apostado especialmente por estas estructuras de cooperación intermunicipal, más de un 90% de los municipios estén mancomunados. Esto último sucede, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Extremadura en la cual el 90% de los municipios pertenecen a una mancomunidad, y concretamente, un alto porcentaje de los mismos forman parte de una particular fórmula que recibe el nombre de mancomunidad integral³⁹.

El marco jurídico constitucional en el que podemos ubicar a las mancomunidades de municipios lo encontramos en el Título VIII CE. Las mancomunidades no son entidades directamente prescritas por el texto constitucional, pero su creación como órganos asociativos deriva directamente de la autonomía política de los municipios (art. 140 CE) que libremente deciden asociarse en una estructura común para la prestación de unos servicios. El artículo 141.3 CE contiene la posibilidad de crear agrupaciones de municipios distintos a la provincia. Agrupaciones, dentro de las cuales, se enmarcan las entidades supramunicipales de cooperación intermunicipal como las mancomunidades o las comarcas. Asimismo, desde la entrada en vigor de la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante CEAL) en nuestro ordenamiento jurídico en 1989, las entidades locales tienen derecho a asociarse y a cooperar con otras entidades locales, en el marco de sus competencias, para la realización de tareas de interés común (art. 10 CEAL). Tales preceptos se completan con las disposiciones referidas al asociacionismo y, concretamente, a las mancomunidades de municipios previstas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRRL), así como con los distintos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y sus posteriores leyes de desarrollo del régimen local.

³⁷ Se denomina estrategia sur porque es la que, generalmente, han seguido los países de la cuenca mediterránea como España, Italia o Grecia.

³⁸ Pilar Riera Figueras, Carlos Haas, Cristian Emer Capdevila y Verónica Vilaplana, “Las mancomunidades en España”, *Boletín de la A.G.E* 39 (2005): 151-176.

³⁹ La peculiar tipología de mancomunidad integral se encuentra regulada en la *Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura*.



Mapa de Mancomunidades en Extremadura⁴⁰

⁴⁰ El mapa lo extraemos de la página web del Proyecto de Investigación (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 Extre-

Los sistemas de cooperación intermunicipal tienen sus ventajas y sus inconvenientes. En lo que respecta a las ventajas, su propia naturaleza asociativa permite que, por acuerdo de dos o más municipios, si media voluntad, se constituya una mancomunidad con personalidad jurídica propia, pero siempre vinculada a los fines para los cuales se crea (art. 44.2 LRRL). Normalmente esos fines suelen encaminarse a la prestación de servicios o a la realización de las obras a las que los municipios mancomunados no pueden hacer frente de forma individual. Ante tal incapacidad, el asociacionismo permite realizar una prestación conjunta gracias a estructura mancomunada. En realidad, la creación de una mancomunidad constituye un acto derivado de la autonomía local de los municipios mancomunados⁴¹, solo que, curiosamente, deriva en la creación de una estructura supramunicipal porque en la mayoría de los casos no se tiene capacidad para hacer una política autónoma y para solventar una determinada actuación municipal en una materia concreta. Dicho con otras palabras, aunque el acuerdo para mancomunarse derive de su propia autonomía política, con él, el municipio cede parte de su gestión política a una entidad estrictamente distinta al propio municipio. Y lo hace, en realidad, por incapacidad, porque le es imposible prestarla por sí mismo. Los servicios han de seguir llegando a la ciudadanía, las competencias han de seguir ejerciéndose, y ante esa situación al municipio no le quedan demasiadas alternativas.

Las estructuras de cooperación intermunicipal como las mancomunidades han coadyuvado desde su aparición a la prestación de servicios y a la extensión del Estado social. En muchas partes del país los servicios básicos cuya prestación recae en el nivel municipal se han conseguido cubrir gracias a ellas. Ahora bien, que el modelo asociativo haya coadyuvado a paliar la crisis del inframunicipalismo en España no quiere decir que deba perdurar como paradigma de nuestro modelo de régimen local. No, al menos, sin la introducción de mejoras sustanciales que permitan evolucionar a nuestra planta local a medio-largo plazo.

El asociacionismo y las estructuras de cooperación intermunicipal no inciden en el plano de la reordenación de la planta local. Ofrecen un tratamiento

madura Silvia Soriano Moreno. En la sección “mapas de Extremadura” se encuentran una considerable cantidad de mapas interactivos. La página web del proyecto coincide con el siguiente enlace: <https://www.igualdadrural.es/mapas-de-extremadura/> [Fecha de última consulta: 20/07/2023]

⁴¹ Juan Antonio Doncel Luego y José Ángel Camisón Yagüe “¿Son las mancomunidades órganos de participación política?: algunas reflexiones sobre la naturaleza político constitucional de las mancomunidades con especial referencia a la comunidad autónoma de Extremadura”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura* 31 (2014): 105-123.

paliativo, pero no curan la herida. La apuesta por este tipo de entidades supra-municipales ha permitido la convivencia del Estado social con una planta local ultra fragmentada porque allí donde no llegara el municipio, llegaría una mancomunidad, una comarca u otra entidad supramunicipal similar a éstas. Pero esto presenta una contrapartida, pues también incide en las posibilidades de operar políticamente en el nivel municipal. Desde el momento en el cual el municipio no es capaz de prestar una competencia, de incidir políticamente sobre una determinada materia, y cede su gestión a una entidad asociativa, su autonomía política (arts. 137 y 140 CE) queda afectada.

Los municipios disponen a nivel jurídico de una serie de exigencias en todas las vertientes de la gestión municipal, a nivel político, administrativo y financiero. Si aceptamos que las estructuras supramunicipales estén gestionando buena parte del poder político que le corresponde al municipio, aceptemos, también, que tales exigencias han de trasladarse proporcionalmente a estas estructuras. Y ya no solo las exigencias, sino también las facilidades. Si apostamos por la consolidación de los entes asociativos como las mancomunidades, y hacemos recaer en ellas la gestión de porciones de poder político, también hemos de dotarles de las herramientas correctas, como personal permanente a su servicio, para la consecución de sus fines. Asimismo, hemos de incidir tanto en la aclaración del marco jurídico, como en su profundización democrática. Y hemos de incorporar una perspectiva de ruralidad que también las haga beneficiarias de ciertas prerrogativas en sede normativa.

El modelo seguido por los países de la cuenca mediterránea europea ha adquirido una considerable consolidación en el funcionamiento diario de sus plantas locales. Sus aportaciones son innegables, al margen de la necesaria introducción de modificaciones de mejora que contribuyan al progreso de los territorios más afectados por la crisis inframunicipalista. Si queremos continuar con este modelo en los países del sur de Europa, pues la estrategia norte nos reporta grandes resistencias, hagámoslo, pero tratemos de explorar todas las posibilidades y avanzar, de este modo, hacia estructuras más democráticas, más adaptadas y más operativas.

IV. ¿QUÉ FUTURO QUEREMOS PARA NUESTRA PLANTA LOCAL?

Sabemos que existen distintas y muy diversas posibilidades de reforma de la planta local española. Dentro de ellas, tenemos algunas prioridades que solventar, como son la consecución de una mayor eficiencia y eficacia de nuestras administraciones locales, la implementación de mejoras democráticas en las estructuras supramunicipales, la incidencia en retos pendientes como la despoblación y el inframunicipalismo o la mejora de la situación hacendística de los municipios españoles. Explorar esas posibilidades implica diseñar estrategias que nos permitan optar por un perfeccionamiento

de la fórmula del sur, por una adaptación de nuestro modelo a la fórmula del norte, o incluso por una yuxtaposición de ambas con el fin de impulsar sustanciales avances en nuestro régimen local.

De los modelos expuestos en líneas anteriores existen algunas notas que presentan interés de cara a replantear el futuro de las entidades locales españolas. Las notas a las que haremos referencia a continuación se extraen tanto de la estrategia del norte como de la estrategia del sur. Ambas fórmulas ofrecen un abanico de posibilidades dentro de las cuales expondremos los extremos más beneficiosos que, en todo caso, creemos que deberían tenerse en cuenta en una futura reforma del régimen local.

En primer lugar, sería altamente conveniente tener en cuenta los planteamientos académicos para la consecución de tales reformas. No solo por el rigor técnico que puede ofrecer una estrategia elaborada a nivel científico, sino también por la evidencia e impacto de los estudios previos, que servirían como premisa para demostrar la viabilidad y los beneficios de los proyectos de reforma. Tanto en el modelo escandinavo como en el alemán, la toma en consideración de los expertos en la materia a través de las Universidades y los Institutos de investigación estuvo muy presente antes y durante la ejecución de los proyectos de fusión. Mediante estudios e informes encargados por los diferentes actores a cargo de la iniciativa de las fusiones a tales organismos, se consiguió demostrar con plena evidencia que llevar a cabo estas medidas era viable y aconsejable tanto desde el punto de vista institucional, como desde el plano financiero. Al mismo tiempo, el formato y la metodología les llevó a abordar el proceso de reforma con altas dosis de pedagogía y concienciación tanto hacia el nivel institucional como hacia la ciudadanía afectada. Este factor permitió superar el principal obstáculo de integración de la ciudadanía en una misma comunidad política y, paralelamente, vencer de manera conjunta las problemáticas identitarias. Por eso entendemos que, en el caso de emprenderse reformas similares en España, un equipo multidisciplinar de expertos en la materia, que incidiese tanto en el plano económico y financiero, como en el reforzamiento político de estas alternativas y su posterior difusión de cara a la ciudadanía, reportaría resultados sustancialmente mejores. Sería conveniente, además, que los estudios se realizasen en colaboración con los demás actores sociales con presencia en el municipio, de tal forma que, las asociaciones vecinales o los sectores laborales con más peso en la zona pudiesen ofrecer su punto de vista y ayudar a plantear un proyecto desde una perspectiva práctica y adaptada a la realidad concreta de la localidad para la cual se plantea. En los casos en los que las fusiones municipales no continúen adelante una vez planteadas, pese a contar con los argumentos científicos a favor y la participación de los actores sociales del municipio, aquellos que se opongan no podrán ampararse más que en argumentos de corte localista.

En segundo lugar, otra de las características que encontramos idóneas de la estrategia del norte y, concretamente, del modelo alemán son los actores a cargo de las reformas. En el caso alemán, a diferencia del escandinavo, fueron los Länder quienes tomaron la iniciativa para reformar su planta local. En el modelo español puede mejorarse todavía más, dejando el liderazgo de tal iniciativa bien a las Comunidades Autónomas, o bien a los propios municipios. Esto aseguraría que los proyectos de reordenación se siguieran de acuerdo con un proceso *bottom up*, de abajo hacia arriba, como en el caso extremeño de Don Benito y Villanueva de la Serena, en el cual, fueron sus alcaldes quienes estuvieron al frente de la elaboración y ejecución del proyecto. Un refuerzo de la participación ciudadana y de la ayuda de las estructuras de cooperación intermunicipal en la consecución de los proyectos de reordenación de la planta local, mezclando la fórmula del sur y la del norte, dotarían a estos proyectos de una sustancia democrática incuestionable. En el caso de que fueran las Comunidades Autónomas las que impulsaran estos proyectos de reforma, no solo tendrían la opción de las fusiones municipales, sino también otras alternativas más encaminadas a la cooperación intermunicipal como el caso de las comarcas. Además, el emprendimiento de tales reformas con el liderazgo de las Comunidades Autónomas supondría una doble razón, al margen de la expresamente fijada en el texto constitucional por vía del art. 142 CE, para que éstas mejorasen sustancialmente el sistema de transferencias financieras hacia sus entidades locales. Por supuesto que, esto último puede realizarse de forma independiente a un eventual liderazgo de futuros proyectos de reforma, pero al emprender esta alternativa las Comunidades Autónomas tendrían un nuevo argumento para potenciar hacendísticamente a sus entidades locales y mejorar el principio de solidaridad en sus respectivos territorios.

En tercer lugar, también podemos reseñar algunos aspectos positivos del modelo generalmente seguido por los países del sur de Europa. Lo beneficioso de la estrategia sur, realmente, no es su planteamiento, sino más bien su consolidación en el funcionamiento actual de la realidad local española. El nivel de gobierno municipal está muy acostumbrado a trabajar conjuntamente con estas estructuras, aunque mantener que lo hacen por voluntad propia es quedarse en la superficie del conflicto. Pues, pese a que formalmente la decisión sobre si integrarse o no en una mancomunidad es libre por parte del ayuntamiento, materialmente los municipios recurren a estas estructuras asociativas porque no les queda otra alternativa. Ningún municipio con posibilidades de prosperidad y de gestión plena de sus intereses necesitaría de una mancomunidad o entidad similar para allegar servicios básicos y prestar sus competencias. El problema es que hay muy pocos municipios autosuficientes en términos políticos y financieros en España. Por eso, casi todos, han de recurrir a estructuras de cooperación intermunicipal, porque solo los más

grandes, aquellos que disponen de cifras más altas de población y que sobresalen de la media del país, pueden permitirse el lujo de gobernar autónomamente su territorio. Identificamos un avance en la consolidación de estas estructuras en España porque a nivel identitario no presentan las mismas resistencias que el resto de las propuestas de reordenación de la planta local. Todavía no hemos presenciado un movimiento vecinal que se resista a la entrada de su ayuntamiento en una mancomunidad, y será muy difícil que alcancemos a presenciar un hito semejante.

Sin perjuicio de lo anterior, creemos que una mayor consolidación de estas estructuras y una apuesta por las mismas en futuras reformas del régimen local habría de incidir en varios planos. El primero es el plano democrático. Los entes asociativos como las mancomunidades de municipios disponen de un sistema de elección de sus miembros de gobierno donde la ciudadanía no participa directamente en su elección. Si estas entidades gestionan parte del poder político que la Constitución asigna al municipio, no debemos admitir que su legitimidad democrática siga siendo cuestionable. Ante tal circunstancia, podría articularse un sistema alternativo de elección de sus órganos de gobierno con participación popular directa⁴². Si esto sucediese, habría posibilidades de crear ciertas sinergias políticas entre la ciudadanía de los municipios mancomunados e incluso podría avanzarse en momentos posteriores hacia una fusión de los municipios que formen parte de la mancomunidad. Esta alternativa de potenciación de las fusiones municipales ya existe en Italia bajo la figura de *unioni dei comuni* y funciona, al menos, más que en España.

La fórmula de *unioni dei comuni* fue prevista por primera vez en el ordenamiento jurídico italiano en el año 1990 (*Legge 8 giugno 1990, n. 142 di Ordinamento delle autonomie locali*). La intención del legislador estatal era la de fomentar las fusiones municipales valiéndose para ello de la cooperación intermunicipal como paso intermedio antes de ejecutar la fusión de municipios. La función de la fórmula de *unioni dei comuni* era facilitar el acercamiento previo de varios municipios bajo una fórmula de cooperación intermunicipal que solo funcionaría durante un cierto periodo de tiempo. En un principio el periodo temporal previsto para estas estructuras supramunicipales era cinco años, y tras la expiración de tal periodo de tiempo el objetivo era que tales municipios se fusionasen, aunque no necesariamente habían de fusionarse a la culminación temporal de la entidad intermedia, pues el proyecto de fusión podía verse eventualmente frustrado. En todo caso, acabado el periodo de 5 años el ente de cooperación intermunicipal desaparecía en

⁴² Gabriel Moreno González, “Hacia una renovada planta local en España: autonomía local y calidad democrática desde el municipalismo”. En *Participación ciudadana y calidad democrática*, Jorge Castellanos Claramunt (coord.), 159-198 (Valencia: Tirant lo Blanch, 2022)

beneficio de una posible fusión de los municipios que habían cooperado conjuntamente durante el tiempo previo. Si no se ejecutaba la fusión, los municipios volverían a su estado original. En 1990 se dispuso que esta modalidad de cooperación estuviese orientada sólo hacia los pequeños municipios, pero esta previsión establecía limitaciones para aquellos municipios que, pese a querer formar parte de la entidad supramunicipal, no reuniesen los requisitos de población previstos para los pequeños municipios (de menos de 5.000 habitantes). La reforma de 1999 (*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*) introdujo dos modificaciones en vistas a una mayor prosperidad de esta fórmula y, consiguientemente, de las ulteriores fusiones municipales practicadas a tal efecto. La primera modificación fue dejar en manos de los municipios potencialmente fusionados el establecimiento del periodo de tiempo para el cual preveían que funcionase la unión como ente de cooperación intermunicipal. Así, mientras que en un primer momento la duración era taxativamente de 5 años, tras la reforma podía establecerse un periodo temporal distinto, en función del acuerdo entre los distintos municipios, lo cual, se reflejaría en el estatuto de la unión. La segunda modificación fue abrir la posibilidad de adherirse a la unión a todo tipo de municipios independientemente de su población y no solo para los pequeños. De este modo, las combinaciones para la ejecución de fusiones municipales adquirirían una mayor coherencia y adaptación a la práctica, pues mientras que antes había una barrera de población para constituir la unión de municipios, tras la entrada en vigor de la ley de 1999 cualquier municipio, independientemente de sus habitantes, podía entrar a formar parte de una unión y más tarde fusionarse con el resto de los municipios formantes de la misma⁴³. En el caso español podría plantearse con algunas variaciones. Si pasado un periodo de tiempo determinado se consiguiese crear cierta adscripción simbólica de la ciudadanía a una misma comunidad política, el proceso de fusión podría impulsarse desde el nivel municipal, con acuerdo de las corporaciones mancomunadas y con participación de la ciudadanía. De fracasar la fusión, la estructura supramunicipal podría seguir manteniéndose, previo intento de avanzar hacia objetivos más ambiciosos.

En el plano financiero la cuestión se complica, pues el sistema asociativo, al no suponer la alteración de la planta local sino la asociación de varios entes

⁴³ Marzia de Donno y Claudia Tubertini, *op.cit.*; Luciano Vandelli, *Città metropolitana, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n.56 commentata comma per comma* (Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2014); Luciano Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Ottava edizione (Bologna: Il Mulino Manuali, 2021); Wladimiro Gasparri, *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto* (Torino: G.Giappichelli, 2017).

municipales sin capacidad financiera, no ofrece demasiadas soluciones. Dicho en otros términos, “la suma de varios municipios pobres no podrá dar jamás, como resultado, un municipio rico”⁴⁴. La deficiencia endémica de las haciendas locales se mantendrá, pero probablemente no se agrave si conseguimos mejorar la vertebración del territorio a partir de estructuras de cooperación intermunicipal. Los entes supramunicipales como las mancomunidades permiten un ahorro considerable de costes en la prestación de los servicios mancomunados, dado que facilitan la prestación de tales servicios a una mayor escala. Por ejemplo, si nos centramos en el servicio de recogida de basuras como un servicio mancomunado por varios municipios, cada municipio no necesitará disponer de un camión de recogida de residuos ni, por tanto, de su mantenimiento y abastecimiento, sino que tan solo se necesitará uno para todos los municipios mancomunados.

En la línea de lo ya esgrimido, impulsar estas estructuras y reforzar el papel de las Comunidades Autónomas en tales reformas, podría suponer un argumento extra para que asuman su responsabilidad constitucional respecto de sus entes locales (art. 142 CE). Lo cual, redundaría en una mejora de la situación financiera de tales entidades. Si son las propias Comunidades Autónomas las encargadas de elaborar estrategias de refuerzo de su planta local, ellas mismas se verán impelidas a adoptar compromisos en el plano financiero. Creemos que optar por esta tendencia favorecería el refuerzo de una participación incondicionada en los tributos de las Comunidades Autónomas en beneficio de sus entidades locales como un “recurso ordinario, estable y de cuantía relevante”, siguiendo al profesor Jesús Ramos Prieto⁴⁵. A esto le podría acompañar una perspectiva de ruralidad en las políticas públicas que tuviesen en cuenta las diversas realidades municipales, entre las cuales, estaría la existencia de los entes supramunicipales⁴⁶. De este modo, las estructuras de cooperación intermunicipal podrían ser receptoras de ciertos fondos, siempre bajo la supervisión de los municipios mancomunados y con una ulterior rendición de cuentas sobre los mismos, que les permitan operar de un modo funcional y adaptarse a las exigencias normativas en todos los planos.

La estrategia del norte y la estrategia del sur tienen algo en común. Ambas se formulan en Estados constitucionales, que tras el siglo XX en Europa, comenzaron a ser también Estados sociales de Derecho. De aquí pueden extraerse dos notas fundamentales que, en todo caso, han de tenerse

⁴⁴ Fernando Albi, *op.cit.* p.289.

⁴⁵ Jesús Ramos Prieto, *op.cit.* p. 183.

⁴⁶ Esta es la línea seguida por el mecanismo *Rural Proofing*, iniciativa europea que ha sido recientemente incorporada en España con el nombre de Mecanismo Rural de Garantía a través de la *Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado*.

especialmente en cuenta de cara a futuras reformas de la planta local española. La primera nota es que, en el modelo seguido por los países del sur, la incapacidad material de los municipios no les permite cumplir con las exigencias que el texto constitucional deposita en el nivel municipal. En nuestro país asumimos con bastante tranquilidad que, pese a que el Título VIII de la Constitución garantice el autogobierno y autoadministración, así como la suficiencia de medios de nuestros municipios, tal mandato no se cumpla en más de un 80% del territorio nacional. Acatar el texto constitucional y priorizar el cumplimiento del principio de autonomía local en todo el territorio es una responsabilidad que compete a todos los poderes públicos, y es, además una exigencia derivada de nuestro Estado democrático y de nuestro modelo territorial. La segunda nota es la más importante. La ciudadanía debe ser la principal beneficiaria de estas políticas, sobre ella debe pivotar cualquier nueva política pública y reforma legislativa que pretenda mejorar la planta local española. Es la realidad que pusieron en el centro los países del norte cuando introdujeron sus proyectos de reordenación de la planta local. Lo más preocupante de lo descrito en líneas anteriores es su repercusión en el plano social. Hoy, aceptamos sin demasiada sorpresa que optar por fijar nuestra residencia habitual en un pequeño municipio implica inherentemente renunciar a muchos servicios públicos básicos e incluso al acceso a derechos, que sí podríamos disfrutar viviendo en una ciudad. En España nos resistimos porque la identidad local parece pesar más que la disposición de unos servicios de calidad. Que los árboles no nos impidan ver el bosque. Si queremos tomar en consideración el elemento identitario, hagámoslo, no es necesario menospreciarlo. Pero tampoco ha de suponer un dique de contención hacia el progreso y la mejora de la realidad de la mayoría de pequeños municipios y de sus habitantes. Las áreas rurales en España son las más afectadas por este tipo de argumentos localistas, y curiosamente también son las más faltas de servicios y de acceso a derechos. Admitamos que esto no puede seguir dándose en un Estado social. El municipio, que antaño sirvió como institución extensora del Estado constitucional y social en el territorio, debe recuperar su vigencia y ser capaz de reportar más y mejores beneficios en su ciudadanía.

La combinación de ambas fórmulas no es incompatible. No necesariamente ha de optarse de forma radical por una u otra. Podemos realizar una combinación de los elementos beneficiosos de ambas teorías y adaptarlas al modelo español para ofrecer soluciones integrales que aborden esas prioridades a las que hacíamos referencia al inicio del epígrafe. No hemos de tenerle miedo al planteamiento de fusiones municipales. Cuando éstas se planteen en contextos donde su ejecución sea aconsejable por diversos factores objetivos como la contigüidad geográfica, la pertenencia de los municipios potencialmente fusionados a la misma área funcional o el número de habitantes, entre otros, la consecución de proyectos de fusión perseguirá una mejora del

municipio a todos los niveles, incluido el plano democrático, así como un beneficio directo para la población del mismo. El objetivo en la proposición de las fusiones no es acabar con un determinado municipio. Se quiere, muy por el contrario, crear municipios fuertes, democráticos y autónomos, capaces de ejecutar las competencias que el ordenamiento jurídico les asigna, de asumir futuras y mayores dosis de poder político y de hacerles capaces para asegurar un catálogo de derechos y servicios públicos de calidad a la ciudadanía sin tener que depender de otros niveles de gobierno. Tanto en los entes fusionados como, con más motivo en aquellos municipios donde no sea aconsejable la ejecución de proyectos de fusión municipal porque no existan criterios objetivos como los ya descritos que así lo determinen, pueden conjuntamente impulsarse las estructuras de cooperación intermunicipal más adaptadas a cada territorio. Eso sí, tras la reforma de su gobierno, de su estructura, de su posición institucional y de sus funciones.

Lo que será irremediable es el inmovilismo. Si no tomamos decisiones dentro de un corto periodo de tiempo nuestra planta local alcanzará niveles de despoblación, de abandono, de insuficiencia financiera, etc., que serán imposibles de revertir. Sus consecuencias serán altamente perniciosas para todo el país, para la España rural y también para la urbana. Corren tiempos difíciles para nuestros municipios, especialmente para los más pequeños. Comencemos a aceptar que su supervivencia a medio largo plazo, y el bienestar de sus vecinos y vecinas, no son una mera cuestión local, sino una prioridad para nuestro proyecto de país. En la génesis del constitucionalismo decimonónico, el municipio sirvió como vanguardia constitucional en el territorio, y tras las conquistas del Estado social, se concibió, también, como entidad prestadora y extensora del bienestar de la ciudadanía en las localidades españolas. Recuperemos ambas pretensiones y propugnemos una visión rigurosa y enfocada en el actual funcionamiento y realidad locales.

V. BIBLIOGRAFÍA

ALBI, Fernando. *La crisis del municipalismo*. Madrid: Instituto de estudios de la Administración local, 1966.

BERMEJO BATANERO, Fernando. “El fomento de las fusiones de ayuntamientos en el régimen de franco, desde la ley de bases de régimen local de 1945 hasta la ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del régimen local. Evolución en la provincia de Guadalajara”. *Documentos de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales* 15 (2020): 3-36.

———. “Las normas para la disminución de ayuntamientos en España desde las Cortes de Cádiz a la Segunda República”. *Revista de Derecho de la Cultura* 4 (2021): 1-23.

CASTILLO BLANCO, Federico A. “La reforma de los gobiernos locales en España: ¿una oportunidad perdida para lograr una planta local competitiva y sostenible?”. *WP-*

- SReview International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)* vol.1 4 (2016): 110-139.
- COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS, *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*, 2013. Texto disponible en el siguiente enlace: https://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf [Fecha de última consulta: 20/07/2023].
- DE CABO MARTÍN, Carlos. *La crisis del Estado social*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, PPU, 1986.
- DE DONNO, Marzia y TUBERTINI, Claudia. “Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana”, *Rivista di studi giuridici e politici* 2 (2020): 297-321.
- DÍAZ, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus, 2010.
- DONCEL LUEGO, Juan Antonio y CAMISÓN YAGÜE, José Ángel. “¿Son las mancomunidades órganos de participación política?: algunas reflexiones sobre la naturaleza político constitucional de las mancomunidades con especial referencia a la comunidad autónoma de Extremadura”. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, 31 (2014): 105-123.
- DURÁN GARCÍA, Francisco Javier. *La fusión de municipios como estrategia*. Madrid: Dykinson S.L, Colección Derecho Administrativo, 2016.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”. *Revista de administración pública* 33 (1960): 79-110.
- GARCÍA PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad, 1982.
- GARCÍA ROCA, Javier. “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente)”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica REALA* 294-295 (2004): 13-66.
- GASPARRI, Wladimiro. *L’associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*. Torino: G.Giappichelli, 2017.
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas. “Política de ordenación del territorio en Alemania. Las experiencias de los Länder y su interés para las Comunidades Autónomas”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* III (104) (1995): 297-313.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”. En José María Gimeno Feliu (coord.) *La organización local. Nuevos modelos*, 67-104. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2011.
- . “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica REALA* 313-314 (2010): 67-104.
- MARTÍNEZ DE LA CASA RODRÍGUEZ, Enrique. “Vetos y resistencias en el fracaso de la reforma de la planta local en España”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica REALA* 5(2016): 120-137.
- MORENO GONZÁLEZ, Gabriel. “Hacia una renovada planta local en España: autonomía local y calidad democrática desde el municipalismo”. En *Participación ciudadana y calidad democrática*, Jorge Castellanos Claramunt (coord.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.
- MORENO GONZÁLEZ, Gabriel. *Cómo se gobiernan los portugueses. Historia constitucional y sistema político de Portugal*. Granada: Comares, 2022.

- ORTIZ GARCÍA, Jordi y RUFO REY, Miguel Ángel. “Seguridad y prevención del delito en las comunidades rurales de Extremadura: un estudio de caso desde la criminología”. *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos* 7 (2023): 153-185.
- PABLOS MATEOS, Fátima. *Autonomía y suficiencia financiera de la hacienda municipal* Pamplona: Aranzadi, 2016.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón. “La Administración local en España”. En Marta Lora-Tamayo Vallvé (dir.) *Manual de Derecho local*, 25-94. Madrid: Iustel, 2015.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. *Constitución, municipio y garantía institucional*. Lima: Grijley, 2000.
- RAMOS PRIETO, Jesús. “El necesario desarrollo normativo de la participación en los tributos de las comunidades autónomas”. En *Reformas para la cohesión territorial de España*, Gabriel Moreno González (dir.) 183-204. Madrid: Marcial Pons, 2022.
- RIERA FIGUERAS, Pilar, et. al. “Las mancomunidades en España”. *Boletín de la A.G.E* 39 (2005): 151-176.
- RUIZ CUADRADO, Baldomero. “La autonomía local y su defensa”. *Anales de Derecho. Universidad de Murcia* 16 (1998): 207-235.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Servicios de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense y Editorial Civitas, 1990.
- TORRECILLAS MARTÍNEZ, Ana. “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 (2022): 617-646.
- VANDELLI, Luciano. *Il sistema delle autonomie locali*. Ottava edizione. Bologna: Il Mulino Manuali, 2021.
- . *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n.56 commentata comma per comma*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2014.
- . *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, trad. Pablo Menéndez García y José Suay Rincón. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas, 1992.