

El refuerzo de la autonomía local para la mejora de la responsabilidad política y la rendición de cuentas: reformas para superar el inframunicipalismo en España

Gabriel Moreno González

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Extremadura
España*

ORCID: [0000-0002-0028-3114](https://orcid.org/0000-0002-0028-3114)

E-mail: gabrielmg@unex.es

RECIBIDO: 11 de noviembre de 2025

ACEPTADO: 19 de enero de 2026

Revista Española de la Transparencia

Núm. 23 (2026). Extra - ISSN 2444-2607

DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.439>



El refuerzo de la autonomía local para la mejora de la responsabilidad política y la rendición de cuentas: reformas para superar el inframunicipalismo en España

RESUMEN: Este trabajo pretende analizar la problemática actual de la falta de una verdadera y real autonomía local en España, contextualizándola en la situación generalizada de inframunicipalismo y en las causas que lo han producido. Se aborda la ultrafragmentación de la planta local, la disfuncionalidad del actual sistema de financiación local y la ausencia del principio de diferenciación, y cómo estos factores socavan las posibilidades de control democrático de la ciudadanía y de imputación de responsabilidad política entre las diferentes estructuras institucionales, deteriorando tanto la autonomía local constitucionalmente reconocida como la calidad de la democracia en la escala que, precisamente, guarda más potencialidades para desarrollarse de manera plena. Se proponen, al final, una serie de reformas concretas que permitan disponer en nuestro país de un modelo local más funcional y más proclive a la rendición de cuentas y la mejora del vínculo democrático entre los ciudadanos y sus representantes e instituciones.

PALABRAS CLAVE: autonomía local, inframunicipalismo, garantía constitucional, rendición de cuentas, control democrático, responsabilidad política, mancomunidades, Diputaciones.

The necessary strengthening of local autonomy to improve political responsibility and accountability: reforms to overcome sub-municipalism in Spain

ABSTRACT: This paper aims to analyze the current problem of the lack of true and real local autonomy in Spain, contextualizing it within the widespread situation of sub-municipalism and the causes that have led to it. It addresses the ultra-fragmentation of the local level, the dysfunctionality of the current local financing system, and the absence of the principle of differentiation, and how these factors undermine the possibilities for democratic control by citizens and the attribution of political responsibility among the different institutional structures, deteriorating both constitutionally recognized local autonomy and the quality of democracy at the level that has the greatest potential for full development. Finally, a series of specific reforms are proposed that would enable our country to have a more functional local model that is more conducive to accountability and the improvement of the democratic link between citizens and their representatives and institutions.

KEY WORDS: local autonomy, sub-municipalism, constitutional guarantee, accountability, democratic control, political responsibility, associations of municipalities, provincial councils.

El refuerzo de la autonomía local para la mejora de la responsabilidad política y la rendición de cuentas: reformas para superar el inframunicipalismo en España

Gabriel Moreno González

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Extremadura

SUMARIO: 1.-El ideal democrático de lo local en la institucionalidad líquida contemporánea. 2.-El inframunicipalismo: deterioro material de la autonomía local 2.1.-La falacia de la concepción naturalista. La ultrafragmentación de la planta local. 2.2.-Una financiación inadecuada e insuficiente. El efecto Mateo. 2.3-La ausencia del principio de diferenciación local. 3.-Las carencias en la responsabilidad política y en la rendición de cuentas de los gobiernos locales. 3.1.- El control inverso: debilidad del principio de legalidad y captura de lo local. 4.-Una reforma integral para la garantía de la autonomía local y del control ciudadano. -Bibliografía

1.-El ideal democrático de lo local en la institucionalidad líquida contemporánea

El control ciudadano y la rendición de cuentas de los poderes públicos constituyen una exigencia democrática de primer orden, y más ante la creciente complejidad con la que se están revistiendo los sistemas políticos contemporáneos. Aún hoy pecamos en el Derecho Constitucional de cierto simplismo cuando abordamos metodológicamente el fenómeno del poder y del Estado, por cuanto seguimos en ocasiones encasillados en las categorías clásicas que han venido teorizándolo desde sus inicios en la modernidad. La realidad política, la "desnuda roca de lo político", como nos decía Bobbio, hace tiempo que ha desbordado los esquemas tradicionales. El estudio de lo constitucional va a la zaga de estos cambios, cada vez más intensos y rápidos, y lo suele hacer con retraso y hasta con cierto rechazo, lo que ha llevado a muchos autores a reafirmar la crisis del constitucionalismo y de la dogmática que lo analiza desde el Derecho y lo jurídico (De Vega García, 1998: 13-56).

El Estado moderno se movió desde sus orígenes en unos moldes preconfigurados y claros, donde la centralización y concentración del poder alrededor del monarca, primero, y de la institucionalidad liberal, después, consiguieron superar la fragmentación política premoderna y aquilatar el Estado-nación como sujeto histórico en el que hacer descansar toda comunidad política. Sin embargo, la convergencia de una serie de procesos, sobre todo desde mediados del siglo XX, ha provocado cierta difuminación del Estado moderno en lo que a la identificación y centralización del poder político se refiere. Este se ha vuelto más líquido, más permeable y más transversal y, por ende, menos controlable y fiscalizable. El constitucionalismo tiene por objetivo y objeto la organización y el control del poder político para garantizar tanto su legitimidad de origen como de ejercicio, pero el propio poder político no es siempre el mismo, ya que muda, cambia, se transforma e intenta, en no pocas ocasiones, liberarse de las cadenas que el Derecho y las constituciones racional-normativas pretenden imponerle. La mundialización, los procesos de descentralización territorial, la huida del Derecho administrativo, el nuevo carácter exorbitante de un derecho internacional que tiende a asumir funciones constitucionales, junto a la crisis de la capacidad transformadora del Estado social, hoy casi periclitada, son algunas de las más destacadas tendencias que tienden a superar la facilidad con la que otrora se daba el binomio dominio/responsabilidad en el marco del Estado moderno (Balaguer Callejón, 2018; Moreno González, 2024: 125-155).

A la superposición y proliferación de niveles de decisión hay que añadir la complejización a la que se han visto sometidas las estructuras democráticas y políticas, cada vez más tecnificadas y, en ocasiones, alejadas de la fuente originaria de la legitimidad democrática, del pueblo. El Estado como pretendida realidad autorreferencial, unitaria y autonormativa, como sujeto de soberanía, ha dado paso a una abigarrada red de soberanías compartidas, de gobernanzas e interdependencias que nos alejan de las viejas categorías analíticas del *dominium* político. Esta realidad, especialmente destacable en una Europa donde el proceso de integración ha intensificado las tendencias antedichas, conlleva dos consecuencias desde el prisma democrático. La primera, que la ciudadanía se encuentra a veces inerte ante normas, decisiones, imperativos y regulaciones de los que desconoce casi todo sobre su proceso de elaboración y a los que es incapaz de identificar con un origen claro y cierto, con una institución concreta y un marco jurídico-constitucional determinado. Y segunda, derivada del fenómeno anterior, las sociedades democráticas contemporáneas necesitan más que nunca, por ello, tanto aumentar la pedagogía y la educación constitucional como mejorar la rendición de cuentas, el control y la transparencia de sus poderes constituidos (Castellanos Claramunt, 2022: 107-129).

Sobre el primer aspecto se ha escrito mucho en los últimos años (Belda Pérez-Pedrero, 2015: 179-222; Durbán Martín, 2022: 236-259), y más ante la constatación de la ignorancia generalizada que se da en la mayor parte de la ciudadanía respecto al sistema político y a las particularidades, siquiera las más nimias, de los procesos decisionales. Pareciera que hemos abandonado, quizá inconscientemente, la inextricable vinculación entre educación cívica, entre la virtud, la ética y el compromiso de la ciudadanía, y el adecuado desarrollo de una democracia que quiera ser considerada de calidad (Rosenblatt, 2018; Bustos Gisbert, 2017). Una "sociedad democrática avanzada", como predica el preámbulo de nuestra Constitución, precisa de una ciudadanía que funja como tal, que sea consciente de sus derechos y de sus obligaciones, y que, para ello, parta en todo momento de un conocimiento mínimo de cómo se desenvuelven las instituciones y los marcos jurídico-normativos en los que se debiera insertar su participación política. Veremos que, respecto a esta imperiosa necesidad, lo local puede ofrecer una de las mejoras plataformas de cumplimiento e impulso.

Respecto al segundo punto, el referido a la rendición de cuentas, aunque innegablemente vinculado al anterior, existe aún un amplio margen de mejora en la institucionalidad y en el campo normativo, en sede de *lege federanda* o de reformas estructurales, que creemos debería ser seguido con más ahínco. Las proposiciones habrían de ir destinadas tanto a la articulación de nuevos cauces de control ciudadano como a la reducción de complejidad antes aludida, para facilitar los procesos de fiscalización y la relación fiduciaria ciudadanía-representantes. En este último propósito sería esencial reconducir los marcos de adscripción entre el ciudadano y sus instituciones para evitar o reducir la existencia de centros de toma de decisiones que estén alejados de cualquier sentimiento de pertenencia o de identificación, siquiera simbólica, de los ciudadanos; algo que, en lo local, es tan necesario como fácilmente alcanzable si se diera un mínimo de voluntad política a tal fin, como veremos.

Ante el escenario descrito, de progresiva complejidad y de correlativo deterioro en la relación entre el poder político y el origen de su legitimidad, de difuminación de los mecanismos de control y rendición de cuentas, el ámbito de los gobiernos y administraciones locales puede erigirse como un refugio y una excepción. Y ello principalmente por dos motivos. El primero, porque puede ser lo local, aún, una esfera donde la identificación ciudadano-poder político sea clara y no se haya tecnificado ni complejizado hasta un nivel excesivo, manteniéndose una institucionalidad más o menos simple, a pesar de la superposición de estructuras que analizaremos y que precisa de una urgente racionalización. Segundo, porque, aun siendo manida la fórmula y la expresión, continúa dándose como cierto el que "los gobiernos locales

son los más cercanos al ciudadano”, son los espacios en los que la ciudadanía mejor y más claramente puede ver, constatar y comprobar tanto el sentido de su voto como el de su implicación y compromiso cívico. Ello permite, a priori, que la rendición de cuentas, que el control ciudadano de sus gobernantes y representantes, sea más eficaz, más directo y sencillo, aun con las reformas y mejoras que pueden explorarse y que siguen siendo necesarias (Castellanos Claramunt, 2020). Ahora bien, no podemos tampoco caer en la visión idealista o romántica de las pequeñas escalas, aun cuando esté casi incrustada en nuestro imaginario occidental y haya influido de manera notoria en la conformación de muchas categorías teóricas en el plano de lo histórico, lo político o lo jurídico. Para reconocer su virtud y sus potencialidades verdaderas necesitamos primero laminar a lo local de toda impregnación romántica, excesivamente idealista e irreal, que todavía hoy suele darse en los análisis académicos.

En efecto, no es difícil rastrear en la historia del pensamiento político, al menos en occidente, la estrecha vinculación existente entre el autogobierno y la pequeña escala. La podemos ver ya en *La Política* de Aristóteles o en la crítica de los censores romanos a las grandes urbes, algo que se decantaría en el imaginario medieval en la toma de partido de las visiones políticas del cristianismo respecto al mundo rural y de las pequeñas comunidades, identificándose la gran ciudad con el pecado y la desviación. La antigua virtud republicana, personificada en ese Cincinato que se ve obligado a regresar del campo para salvar la *urbs*, se refugiaría así lejos de las muchedumbres, de las ciudades donde priman las relaciones instrumentales y no las humanas. *Magna urbs, magna solitudo*, dirá Bacon. El *beatus ille* del Renacimiento, con su elogio por el campo y lo rural, y el humanismo de un Antonio de Guevara, con su *Menosprecio de corte y alabanza de aldea* (1539), ahondarán en esta idealización, de la que parten también los ilustrados y los primeros demócratas. Se puede rastrear en los *levellers* ingleses, en autores como Rousseau o en los padres fundadores de los Estados Unidos (Ellis, 2002), donde destaca la figura de Jefferson y su defensa a ultranza de las pequeñas comunidades. Su municipalismo de base comunitaria es la raíz de su apuesta por la democracia radical, de pequeños propietarios rurales que, en un plano de igualdad, se sitúan a sí mismos en el centro de una concepción política rousseauiana reacia a niveles superiores, ya sean estatales ya, sobre todo, federales (Máiz Suárez, 2014: 11-66). Claro que como ha puesto de manifiesto el profesor De Lucas, ese comunitarismo democrático ocultaba un doble fondo de racismo y discriminación, al basarse la “comunidad de iguales” sólo en los hombres blancos y hacendados (De Lucas, 2020).

Ya en el siglo XIX, la construcción del Estado liberal, con la abstracción y despersonalización del poder político que conllevó, necesitó de un *humus* o sustrato sobre el que asentar la progresiva racionalización de la sociedad y de sus estructuras, una vez abandonada la vinculación trono-altar en torno a la tradición y la religión. El nacionalismo como ideología contemporánea, surgida al calor de la necesidad de legitimar este proceso (Gellner, 2001), vendrá por eso acompañado de una visión romántica de lo rural y de la pequeña escala, donde el *volksgeist* herdiano va a encontrar especial asidero. La clásica distinción de Tönnies entre "comunidad" y "sociedad" se contextualiza en esta Gran Transformación, al decir de Polanyi, éxodo rural y urbanización acelerada mediante. La "sociedad", recordemos, estaría constituida por el mundo de las ciudades, donde las relaciones son instrumentales y mediadas por el dinero y la mercantilización, un "reino de los medios" propio del capitalismo industrial, mientras que, por su parte, la "comunidad" perviviría en las pequeñas escalas aún no contaminadas de esa instrumentalización mercantilista, un "reino de los fines" apegado a la naturaleza humana, sus necesidades más primarias y las formas tradicionales e históricas de sociabilización y reconocimiento mutuo. De aquí cierta nostalgia de un Burke o un Proudhon, con todas las distancias ideológicas posibles, en torno a esas "comunidades" que empezaban a difuminarse, y de aquí igualmente la defensa del primer liberalismo por la pequeña escala, sintetizada por Tocqueville con la ya conocida frase, "sin instituciones municipales puede una nación darse un gobierno libre, pero no tendrá el espíritu de la libertad" (Tocqueville, 2010: 80). Más cercanas en el tiempo encontramos la defensa de lo local y lo municipal en el consejismo de Arendt, en las pequeñas escalas de Robert Dahl (Dahl y Tufte, 1974) o en el neocomunitarismo de MacIntyre o Taylor, así como en algunas propuestas actuales de municipalismo radical (Bookchin, 1998).

¿Qué hay de cierto o de funcional para el propósito del estudio que aquí realizamos en este conjunto de idealizaciones de lo local? Desde luego, la pequeña escala no carece de problemas, incluso desde la óptima puramente democrática. Así, las carencias de medios materiales, la debilidad misma de la institucionalidad debido a su tamaño, no permite la traslación efectiva de la voluntad democrática ciudadana a políticas públicas concretas por la dificultad de llevarlas a cabo. La subsidiaridad sólo se da, recordemos, cuando la escala más cercana es igualmente eficiente, pero poco puede serlo ante la naturaleza de muchas de las demandas contemporáneas en nuestras sociedades complejas, desde la prestación de servicios vinculados al Estado social hasta políticas transformadoras de la realidad socioeconómica de un territorio (Salvador Crespo, 2010: 81-112). La democracia no consiste sólo en elegir a los representantes y en controlar su actuación mediante los adecuados mecanismos de rendición de cuentas,

sino también en el abanico de posibilidades que esos mismos representantes tienen delante para poder llevar a cabo y materializar el mandato recibido en las urnas. No sólo importa el cómo se decide y por quién, sino el qué se decide. Asimismo, la posibilidad de captura ciudadana del gobernante o representante es un serio riesgo para la pertinente vigencia de principios como el de legalidad, y más en ámbitos como el de la potestad sancionadora de la administración. No siempre lo más cercano es lo mejor, ni es lo más eficiente ni lo más adecuado para el predominio del bien común y del interés público.

Ahora bien, creo que sigue siendo indudable que es en la pequeña escala, como decíamos, donde mejor y más clara puede presentarse la identificación entre la ciudadanía y sus representantes, donde la democracia y la participación política pueden tener un carácter más prístino al seguir fundamentándose en unas redes estables, de reconocimiento mutuo no mediadas, de cohesión y de igualdad, que pueden llegar a ser reales y verdaderas. Y, sobre todo, es el local el *locus* por antonomasia del autogobierno democrático, al poder comprobar el ciudadano, con sus propias acciones, tanto individuales como colectivas, cómo puede protagonizar su mismo entorno político. Algo muy difícil, si no imposible, en las grandes urbes actuales, y más habida cuenta de los procesos contemporáneos de hiperconcentración de población y de “destrucción” de la ciudad moderna, reducida a una sucesión infinita de edificios y de residencias sin apenas espacios comunes de intercambio social y sin un auténtico arraigo de una ciudadanía cada vez más cosmopolita o, como mínimo, individualista (Agulles, 2017).

El control ciudadano y la rendición de cuentas de los representantes puede perfeccionarse desde el primer peldaño de la democracia, desde el primer nivel del sistema político, cual es el local. Para ello debemos alejarnos de todo romanticismo, afrontar la problemática local, rural y municipal, con realismo, y realizar un diagnóstico claro que sea, a su vez, la base de propuestas concretas y viables de reforma que ahonden en la calidad de nuestra democracia y en el fortalecimiento de la relación entre representantes y representados. A tal fin, se hace urgente abordar el inframunicipalismo actualmente existente en España y determinar sus causas, pues es el principal obstáculo para que la responsabilidad política y la *accountability* desplieguen todo su potencial democrático en esta escala. Es imposible hablar de rendición de cuentas, de identificación de las diversas responsabilidades y de control democrático del poder local cuando la autonomía que le debiera servir de cauce, constitucionalmente proclamada, es materialmente vaciada por un fenómeno, el inframunicipalismo, que tiene

hondas raíces en nuestra historia política y que supone un lastre para la cohesión territorial de España y la calidad, en su conjunto, de la democracia.

2.-El inframunicipalismo: deterioro material de la autonomía local

Desde el Derecho Constitucional español se constata, salvo excepciones (inter alia, García Roca, 2004: 13-66; Caamaño Domínguez, 2004: 161-188), cierta carencia en el tratamiento dogmático de los problemas locales, motivado quizá tanto por la escasa atención que dicha materia ha recibido en nuestros textos constitucionales (Martín Mateo y Orduña Rebollo, 1979: 29-40) como por el predominio de otras ramas del derecho, especialmente la administrativista, en el estudio del régimen jurídico de las administraciones locales. Predominio este que en su momento agravó la tendencia doctrinal, ya superada, a considerar el nivel local únicamente como una administración pública y no como verdadero gobierno con autonomía política, tal y como pareció en un primer momento recoger nuestro Tribunal Constitucional (STC 4/1981 de 2 de febrero). Con todo, hay que reconocer el esfuerzo académico que en los últimos años han protagonizado algunos profesores, como Torrecillas Martínez (2025a y 2025b), para solventar esas lagunas y ese histórico distanciamiento entre la dogmática constitucional y la realidad de nuestros entes locales.

Porque, no se nos puede olvidar, lo local tiene relevancia constitucional por tres causas. Primero, porque existen unas previsiones en el texto fundamental en materia local que no pueden obviarse, y que van desde el reconocimiento explícito de la autonomía de nuestros municipios (Caamaño Domínguez, 2004: 161-188; Aragón Reyes, 1985) al mandato de garantizar su suficiencia financiera, estableciendo para ello los medios necesarios en los que se involucra al resto de niveles competenciales (arts. 140 y 142 CE). Segundo, porque la local es una de las divisiones territoriales de España (art. 137 CE) que tiene, en consecuencia, un indudable impacto constitucional en cuanto a la estructuración del país, su cohesión territorial y su integración política. Tercero, y no menos importante, porque este primer peldaño del Estado contiene una potencialidad gigantesca en cuanto a las posibilidades de profundización democrática del conjunto institucional, al ser el gobierno más cercano a la ciudadanía y el que, como veremos, más condicionado puede estar por la participación de esta.

A pesar de esta inexcusable dimensión constitucional y democrática, lo local está afectado en España por un conjunto de problemáticas particulares que impiden su correcto desarrollo y el despliegue de las potencialidades antedichas y que, a los efectos que aquí nos importan, obstaculizan sobremanera la responsabilidad política de los representantes y el control democrático de la ciudadanía. A dicho conjunto se le ha venido

denominando, plásticamente, como "inframunicipalismo", término con el que nos referimos a la imposibilidad material de que los municipios, como entes locales primarios, materialicen su autonomía constitucionalmente reconocida y puedan llevar a cabo las competencias legalmente encomendadas. Esto es, en el paso del reconocimiento formal a la constatación de su plasmación real se comprueba, actualmente, una distancia difícilmente salvable (Picón Arranz, 2025: 69-100), pues la inmensa mayor parte de nuestros municipios se encuentran en dicha situación de "inframunicipalismo", de incapacidad real y manifiesta de ser materialmente autónomos y de realizar las funciones encomendadas tanto por el ordenamiento como por la propia ciudadanía; incapacidad esta que, como veremos, tiene un impacto notorio en el principio democrático y en la articulación de mecanismos verticales de control y rendición de cuentas.

El inframunicipalismo es un fenómeno complejo cuyo origen es multifactorial e histórico-político, y, por eso igualmente, coyuntural, en la medida en que podrían impulsarse reformas concretas que lo abordaran y lo solventaran de raíz. La falta de voluntad política, el cortoplacismo actual, la incapacidad generalizada de elaborar estrategias de reformas estructurales y, en fin, el olvido ya secular de que son objeto nuestros municipios, nos impiden ser optimistas, si bien la labor del académico es indicar el posible camino, teórico y práctico, de lo que considera como cambios necesarios y pertinentes. Antes de plantear dichas reformas, vamos a abordar sucintamente los que consideramos como tres causas y elementos esenciales, definidores, del inframunicipalismo en España.

2.1.-La falacia de la concepción naturalista. La ultrafragmentación de la planta local

En plena Revolución francesa se produjo un interesante debate entre Thouret y Mirabeau en torno a cómo articular la nueva planta local, el mapa de los municipios de Francia, tras el cambio de régimen y el impacto que éste estaba suponiendo para las anquilosadas estructuras del Antiguo Régimen (Vandelli, 1992). La tesis de Thouret, apoyada por Sieyès y Condorcet, consistía en apoyar la creación de grandes municipios, de ayuntamientos extensos, para que fueran verdaderamente autónomos y pudiera en ellos descentralizarse funciones, tareas y competencias del Estado central. Frente a la ultrafragmentación que suponía la vieja división monárquica en un sinfín de unidades territoriales de diversa naturaleza, se planteaba la racionalización del mapa local y la instauración de municipios fuertes, extensos y con la suficiente población y escala como para poder ser la nueva administración y gobierno locales que se pretendían. La postura de Mirabeau, en cambio, se inclinaba por convertir todas aquellas estructuras ya existentes en lo local y todo núcleo de población más o menos

diferenciado, en municipios propios y particulares, asumiendo la tesis naturalista de que cualquier agrupación humana geográficamente separada era, por *naturaleza*, una comunidad necesitada de gobierno propio, y reforzando con ello la visión romántica e idealizada de lo local a la que antes hemos hecho referencia y que era y es tan común a Europa. La posición ganadora finalmente sería de la de Mirabeau, creándose más de 44.000 municipios en Francia, la mayoría de los cuales tenían (y tienen) muy poca población. En vez de solucionarlo, se agravaba así el problema de la fragmentación política en el ámbito local heredado de la monarquía absoluta.

Esta concepción naturalista, que terminó imperando en la Asamblea revolucionaria y que decantó el modelo municipal francés hasta la actualidad (García Fernández, 1983), fue también la asumida por la primera experiencia constitucional y liberal española, la Constitución de Cádiz (Orduña Rebollo, 2005: 65 y ss). El artículo 310 estableció que "se pondrá 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", por lo que la forma política del municipio se generalizó y se sentaron las bases para la creación ulterior y progresiva de miles de ayuntamientos, la mayoría de los cuales seguían siendo, como en Francia, muy pequeños y con muy poca población. Este es, igualmente, el modelo de planta local que nos ha llegado hasta la actualidad en España, donde encontramos 8.132 municipios, de los cuales más de un 85% tiene menos de 5.000 habitantes y no llegan a representar ni el 12% de la población total española. De acuerdo con la clasificación establecida en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, más de 7.000 municipios españoles, situados en ese medio rural, son catalogados como de escasa o poca población. Junto con Francia, tenemos unas de las medias de población por municipio más bajas de Europa y de las cifras más altas en cuanto al número de ayuntamientos por población global. Un ejemplo que ilustra el fenómeno: sólo la provincia de Burgos tiene más municipios (371) que toda Portugal (308).

¿Por qué se apostó en su momento por este modelo? Las causas son más prosaicas y prácticas de lo que en un primer momento pareciera. Es verdad que la falacia naturalista de considerar todo núcleo poblacional como potencial institución política tenía su arraigo en el imaginario colectivo de las élites intelectuales y políticas del primer liberalismo, ya que se partía de la ficción de que tales núcleos (en España, concejos, comunidades de villa y tierra, villas, etc.) eran anteriores a las formas políticas territorialmente superiores, comenzando por el propio Estado, y que por tanto, contenían parte de la esencias del país y de sus libertades, algo que influirá en la visión

romántica que de lo local perviva en las concepciones decimonónicas (Albi, 1966). Pero el motivo principal de adoptar sin ambages la concepción naturalista, con la extrema fragmentación de la planta local que conllevaba, se basaba fundamentalmente en la necesidad imperiosa para el nuevo liberalismo de sustituir la anterior institucionalidad en el territorio. La pretensión liberal era doble. Por un lado, se laminaban las viejas estructuras del absolutismo, con todo el solapamiento existente en lo local de unidades y jurisdicciones, y se sustituían las mismas por la uniformidad de una institución, el ayuntamiento/municipio, de nuevo cuño. Por otro lado, y al mismo tiempo, se conseguía llegar así a todos los rincones del país, a todas las aldeas y lugares, con una nueva estructura político-administrativa que, en su diseño, estaba pensada para servir de correa de transmisión de los nuevos poderes centrales. Control del territorio, sustitución de las anteriores demarcaciones y divisiones y centralismo convergían como fenómenos de una misma pretensión, la del Estado liberal, de llegar a toda una población que estaba comenzando, además, a ser objeto de un intenso proceso de nacionalización. Por ello, la estrategia más funcional para tal objetivo no era la defendida por Thoreau de crear pocos municipios, pero fuertes, robustos y con población suficiente como para poder llegar a ser realmente autónomos, sino la de crear un sinnúmero de los mismos, pequeños la mayor de las veces, débiles y sujetos a la voluntad de los niveles institucionales superiores y, especialmente, del centro político estatal.

Esta fragmentación de la planta local, que se consolidará en la primera mitad del siglo XIX (García Fernández, 2003: 47-56), va a perdurar hasta nuestros días sin apenas cambios (Sosa Wagner y de Miguel García, 1987). Ni se ha intentado nunca en España un proceso serio y decidido de fusiones municipales (Bermejo Batanero, 2021), ni se ha pretendido nunca, tampoco, racionalizar un mapa local que es disfuncional, como veremos, no sólo para la eficacia administrativa y de un Estado del siglo XXI, sino también para el propio principio democrático y sus elementos consustanciales, como la participación política, la rendición de cuentas, el control del poder político y la transparencia. Subyacen motivos espurios en tal dejadez, pues, como afirma Durán García (2016: 45), "la tradición centralista no sólo ha mantenido a la institución municipal en la minoría de edad, sino que evitó reforzar la posición del municipio como instrumento para una desconcentración funcional". El centralismo, el caciquismo, las redes clientelares, la corrupción... nunca han deseado tener enfrente a ayuntamientos verdaderamente autónomos, políticamente fuertes y administrativamente eficaces. Incluso las reformas planteadas por Maura o Calvo Sotelo al calor de cierto regeneracionismo ya tardío, en la primera mitad del siglo XX, mantuvieron indolentemente la concepción naturalista del municipio y no se atrevieron a abordar, en consecuencia, el problema de base, el de la

fragmentación de la planta local. La Constitución de 1978, continuando la constante del constitucionalismo histórico patrio, apenas abordó del elemento local (sólo 3 artículos, capítulo segundo del título VIII) y no especificó previsión alguna sobre la problemática de la planta, heredada de un franquismo que, igualmente, la mantuvo inalterada (Bermejo Batanero, 2020) (salvo por las absorciones de las zonas conurbanas en las grandes ciudades).

Esta extraordinaria división del mapa de nuestros municipios, que determina el poco tamaño poblacional de la mayoría de ellos y la reducida escala de la que adolecen, es la causa principal del inframunicipalismo en España. Al tener tan poca escala, al contar con tan pocos medios por el número, a veces verdaderamente insignificante, de habitantes, al poseer una masa crítica inadecuada a todas luces para sostener una verdadera administración pública, el autogobierno municipal se reduce en la mayoría de ayuntamientos a muy pocas tareas y competencias, y, sobre todo, se vacía de contenido y de funciones al no poder desempeñar aquellas que el legislador bifronte (autonómico y estatal) le encomienda. Se produce, asimismo, la ficción de que los representantes locales, comenzando por el propio alcalde, gobiernan y representan a la ciudadanía al recibir el mandato democrático, pues al no poder desempeñar mínimamente las competencias asociadas al interés local, y para las que en teoría han sido elegidos, dicha traslación de legitimidad carece de efectos reales.

De este modo, la autonomía de los municipios formalmente reconocida en el artículo 140 de la Constitución se vuelve materialmente impracticable y, por ende, no se garantiza ni adecuada ni mínimamente para la inmensa mayoría de los entes locales españoles, que ni tienen medios personales ni materiales, ni pueden, por su reducida escala, afrontar los servicios públicos y las competencias legalmente encomendadas. Como ha demostrado Torrecillas Martínez (2025a), el inframunicipalismo socava la garantía constitucional de la autonomía local hasta hacerla irreconocible y, por ende, crea una situación fáctica de incumplimiento de la Constitución o, mejor dicho, de impracticabilidad real de su cumplimiento. Por autonomía local debemos entender, en este sentido, y siguiendo a la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) ratificada por España, "el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes" (art. 3). Como he afirmado en otra sede (Moreno González, 2022: 170), "la autonomía no es sólo una delimitación *in abstracto* de un ámbito normativo e institucional propio de operatividad, sino también un principio que implica dotar de sustantividad al ente titular de dicha autonomía para que pueda disfrutarla de manera real."

Es imposible que los ayuntamientos puedan asumir esa función cuando, por su escala y reducido poder, no tienen las mínimas capacidades para actuar administrativa, financiera y políticamente. Los ejemplos pueden ser múltiples, y los encontramos en la mayoría de municipios: escasez de personal funcionario o laboral propio; imposibilidad de cumplir con los requerimientos y exigencias burocráticas impuestas por la legislación; falta de secretarios e interventores habilitados nacionales; inexistencia de planes de actuación, estratégicos, locales; imposibilidad de realizar inversiones necesarias; dependencia financiera de subvenciones temporales y condicionadas para cubrir gastos estructurales... Especialmente destacado es el caso de la contratación pública, donde la mayoría de los ayuntamientos, por no decir todos los pertenecientes a la España rural, se ven extraordinariamente obstaculizados en el cumplimiento de las previsiones de la ley dada la complejidad de los procedimientos contenidos en la misma, lo que agrava, ya de por sí, la poca capacidad de los municipios de operar en el territorio para dinamizarlo socioeconómicamente (Durán García, 2021: 731-752; Betetos Agrelo, 2023: 161-181).

Para solventar la problemática de este inframunicipalismo, ya detectada en la propia Constitución de Cádiz al crear las Diputaciones Provinciales también como entes tutelares de los municipios (Salvador Crespo, 2012: 555-572), se han venido creando entidades supra e intermunicipales que han añadido más confusión al modelo, caracterizándose por una especie de "aluvión" de estructuras que no han sido nunca objeto de una racionalización planificada, si es que esta se ha querido, además, alguna vez. Veremos que las mismas, aunque en cierta medida solventan parte de las carencias de escala y de capacidades de los ayuntamientos, ahondan en la ineficacia de las vías de rendición de cuentas, transparencia y control democrático en el nivel local.

La realidad local en España es, por tanto, desoladora. Impera en ella, sin circunloquios, una situación generalizada de inframunicipalismo, con un empobrecimiento claro de la eficiencia de las entidades locales y de la calidad democrática en sus gobiernos, precisamente, los más cercanos al ciudadano y más directamente influidos y condicionados por este. Por si fuera poco, la última reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, mediante el Real Decreto-ley 6/2023, ha bajado el umbral para la creación/segregación de nuevos municipios de 5.000 a 4.000 habitantes, debido al interés político particular en torno a la separación del barrio de Usansolo, en el País Vasco, y su reciente constitución como el municipio 8.132 de España. No sólo no se aborda el problema de base de la fragmentación de la planta local, sino que se potencia y apoya sin ningún tipo de estrategia clara y cierta para frenarlo.

2.2.-Una financiación inadecuada e insuficiente. El efecto Mateo

Como acabamos de estudiar, la causa principal que está en la raíz de la situación actual de inframunicipalismo en España es la histórica ultrafragmentación de la planta local, esto es, la existencia de una mayoría de municipios con una población y una escala claramente insuficientes para poder ser, de verdad, autónomos. No obstante, esta carencia o problema de base se ve agravado por un sistema de financiación local inadecuado e insuficiente (Cordero, Pedraja y Galindo, 2022: 125-149). Inadecuado por no sólo no adaptarse a la realidad descrita, sino por potenciarla; e insuficiente por dotar, claramente, de pocos o escasos recursos a unas entidades que han venido ganando competencias y servicios en las últimas décadas sin que se hayan visto acompañadas, esas encomiendas, de una mayor disponibilidad presupuestaria.

De acuerdo con el artículo 142 de la Constitución y el desarrollo que de la misma hace la Ley de Haciendas Locales, los ingresos de los municipios proceden, principalmente, de tres vías: los tributos propios, la Participación en los Ingresos del Estado (PIE) y la Participación en los Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAs). Analicemos someramente cada uno de estos medios de financiación a la luz del inframunicipalismo aquí denunciado.

En cuanto a los tributos propios, la doctrina (Pablos Mateo, 2016; Manzano Silva, 2013: 263-296; Checa González, 2012: 82-105; Checa González y Merino Jara, 2003) viene denunciando desde hace tiempo su inadecuación e insuficiencia por ser pocos, de débil capacidad de exacción o, en algunos casos, muy dependientes del ciclo económico. El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) y el Impuesto de Actividades Económicas (IAE) tienen muy poco impacto, en ocasiones nulo, en las arcas municipales, tanto por la poca capacidad recaudatoria del primero como por la exención del segundo para todas aquellas entidades empresariales que tengan una cifra de negocio neto inferior a un millón de euros, es decir, la mayoría de las empresas que radican en los pequeños y medianos municipios. El Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU, o plusvalía), dependen en exceso de la coyuntura económica y del dinamismo en el ámbito urbanístico e inmobiliario, por lo que suelen ser procíclicos y, en la mayoría de pequeños municipios, también, insignificantes; máxime con los recientes pronunciamientos del TC sobre el IIVTNU (Calvo Vérguez, 2019). El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) es sin duda el tributo propio más relevante, con verdadera capacidad de exacción, por lo que suele constituir una parte nada despreciable de los ingresos locales. Pero como vemos es solo uno el que tiene una capacidad recaudatoria destacable para un

ayuntamiento y, en su caso, la carencia se da sobre todo por un exceso de rigidez, ya que es muy difícil que tenga un carácter contracíclico cuando está ligado a un elemento de lenta o a veces inexistente evolución o incremento, como es la propiedad urbana.

Hay que tener en cuenta, además, que en la mayoría de los ayuntamientos la gestión y recaudación de estos impuestos las tienen que llevar a cabo las Diputaciones Provinciales u otros entes supramunicipales, ya que la escala del municipio lo impide, con lo que ello comporta, igualmente, de afectación para la autonomía local, incluso en su vertiente financiera (premio de cobranza debido a los entes recaudadores).

Ya que históricamente los tributos locales se han considerado, porque lo son y posiblemente sea difícil que no lo sean, insuficientes como para mantener una administración y los servicios públicos y competencias a ella asignados, tanto la Constitución como la legislación contemplan dos vías de financiación vertical, de otros niveles políticos y competenciales, con el objetivo de alcanzar la suficiencia financiera (Ramos Prieto y Trigeros Martín, 2013).

En primer lugar, nos encontramos con la Participación en los Ingresos del Estado (las PIE), reguladas con detalle en la Ley de Haciendas Locales, y cuyo diseño actual lo consideramos sin ambages como erróneo al ser un aliado del inframunicipalismo. Nos referimos a la división de las PIE en dos modelos: el de reparto por variables y el de cesión. El de reparto es el que opera para la práctica totalidad de municipios (en 8.031, actualmente) y consiste en la determinación de las transferencias directas del Estado a los ayuntamientos en función de su población de derecho (75%), el esfuerzo fiscal (12,5%) y el inverso de la capacidad tributaria del IBI (12,5%). El de cesión sólo se aplica para municipios con más de 75.000 habitantes, capitales de provincia o de Comunidad Autónoma (esto es, sólo a 101 municipios), y en él las transferencias estatales se determinan de acuerdo con la recaudación en dichas ciudades del IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales. ¿Por qué este modelo es erróneo para afrontar el inframunicipalismo? Por dos motivos. Respecto del modelo de reparto por variables, porque la que más pesa, de lejos, es la población de derecho, y en un escenario de generalizada pérdida de población, de despoblación y despoblamiento de la mayoría de nuestros municipios, la financiación por esta vía va a tender a ser progresivamente menor y, en consecuencia, a reducir las capacidades operativas de los ayuntamientos, las primeras administraciones llamadas a abordar el reto demográfico (Velasco Caballero, 2022a: 5-45; Domínguez Álvarez, 2021: 73-120). Respecto del modelo de cesión, porque el mismo produce el que denomino como "efecto Mateo", al beneficiar más a las ciudades más ricas y con mayor dinamismo económico y, por tanto, a aquellas que menos necesitan mayores transferencias estatales. Por eso, ante dos ciudades con

idéntica población, la más rica, es decir, en la que más se consume y mejores salarios tienen sus ciudadanos, recibirá más dinero. Siguiendo la famosa frase recogida en el evangelista Mateo, (13: 12-17), "al que tiene, se le dará más, pero al que no tiene, lo poco que tiene se le quitará". Este modelo, que procede de las exigencias de financiación extraordinaria de las ciudades y capitales españolas durante el franquismo debido al incremento vertiginoso de población por el éxodo rural, no sólo no contempla solidaridad alguna entre los municipios, sino que es altamente inequitativo (Martínez Sánchez, 2023: 252-273).

En segundo lugar, la Constitución mandata a que las Comunidades Autónomas desplieguen sistemas de participación para financiar, también, a sus entidades locales (las llamadas PICAs). Sin embargo, y a pesar de la claridad del precepto constitucional, sólo Andalucía y, en menor medida Galicia, Extremadura y Castilla y León, disponen hoy de un sistema de (co)participación (Pedraja y Cordero, 2011; Ramos Prieto, 2022: 183-204). El resto de CCAA cuentan con fondos locales de financiación, más o menos condicionados, pero los mismos no son asimilables a la participación pretendida por la Constitución, que en todo caso es automática sobre los ingresos de las Comunidades o sus tributos propios, sin depender de la disponibilidad presupuestaria anual para los fondos antedichos, como ocurre en la mayoría de regiones (Ramos Prieto, 2021: 149-173). La articulación de sistemas automáticos de participación de los ayuntamientos en los ingresos de las Comunidades Autónomas no solo es necesaria por las carencias del modelo de financiación que estamos indicando, sino porque es, además, un mandato y una obligación constitucional que actualmente se ve, casi unánimemente, incumplida.

2.3-La ausencia del principio de diferenciación local

La expansión de la institución municipal en los albores del liberalismo español que sirvió, recordemos, para sustituir la antigua y ya disfuncional superposición de entidades y jurisdicciones que caracterizaba en lo local a la monarquía absoluta, implicó la generalización de un modelo administrativo y político uniforme para todos los municipios. No se introdujeron especificidades ni modulaciones en función de criterios territoriales o demográficos, sino que la planta local se confeccionó o completó con un ideal-tipo de municipio, cortado uniformemente desde las constituciones o las legislaciones nacionales. Uniformización institucional esta que hemos de enmarcar en la pretensión igualitaria del Derecho bajo la égida del constitucionalismo liberal decimonónico, y aun el más contemporáneo, por ser reacio el mismo a diferencias de trato en la ley. Hoy, sin embargo, se tiene más que asumido que la igualdad no puede significar sin más uniformidad, como ha establecido nuestro Tribunal Constitucional

(Chano Regaña, 2024), ya que en muchas ocasiones exige una diferenciación en función de las necesidades y especificidades que presentan los destinatarios de las normas.

Este cambio de paradigma no parece haberse trasladado al ámbito de los gobiernos locales. Seguimos mayoritariamente instalados en la concepción uniforme del siglo XIX, y apenas se encuentran mecanismos de adaptación y diferenciación de acuerdo con las capacidades reales y verdaderas de los municipios y del resto de entidades locales. Es cierto que la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, en el artículo 26 y siguientes, sí establece un catálogo de servicios mínimos que deben prestar los municipios en función de la población, al igual que determina un régimen de organización diferenciado para los llamados "municipios de gran población", pero el problema de la ausencia de diferenciación no está tanto en esta clasificación inicial, sino en la atribución de competencias que se realiza constantemente por la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica. En el nivel autonómico es loable el esfuerzo de algunos Estatutos de Autonomía por reconocer el principio de diferenciación local, siendo el de Cataluña el que con mejor claridad lo ha incorporado. Su artículo 88 recoge el siguiente tenor: "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." En el nivel estatal, el reciente y ya mentado Real Decreto-ley 6/2023, el mismo que elevó el umbral de habitantes para la segregación/constitución de nuevos municipios, ha añadido al artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local la previsión de que "con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, de acuerdo con el principio de diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente". A este empeño se suma la creación en España, mediante la Ley 27/2022 de 20 de diciembre, del llamado "Mecanismo Rural de Garantía", conocido en el ámbito anglosajón donde se creó como *Rural Proofing*, y que consiste en la evaluación (previa y posterior) de las políticas públicas con una perspectiva territorial y rural cuando afectan al ámbito local.

Todos estos avances suponen un cambio en la senda deseada, por supuesto, y no hay que minusvalorarlos ni despreciar el potencial de su despliegue. No obstante, la principal necesidad de diferenciación se da, como indica el Estatuto catalán, en el diseño de los procedimientos y de las exigencias

jurídicas de la legislación cuando tiene como destinatarias a las entidades locales (Font i Llovet y Vilalta Reixach, 2013: 11-45). El sesgo urbanocéntrico de la producción legislativa en España y la ausencia de diferenciaciones en las normas en función de las capacidades del llamado a cumplir la ley, es una constante tanto en las nuevas disposiciones normativas como en las ya existentes. Los intentos de dotar a la realidad local de un Estatuto Básico del Pequeño Municipio para toda España o de reformar la Ley de Contratos del Sector Público, a la que antes hemos aludido, no han fructificado ni recibido la atención (política) que se merecían por razón de su importancia para la mejora en la eficacia, en la eficiencia y en las capacidades de nuestros municipios (Carbonell Porrás, 2021a: 58-70; Almeida, 2023: 59-81).

3.-Las carencias en la responsabilidad política y en la rendición de cuentas de los gobiernos locales

La extraordinaria fragmentación de la planta local como problema de base, y la inexistencia tanto de un sistema de financiación adecuado como de una verdadera diferenciación local en la normativa, constituyen las tres causas principales del inframunicipalismo en España, entendiéndolo por este, repetimos, la poca capacidad de los entes locales para poder afrontar con eficacia las competencias, funciones y servicios asignados y dar cumplimiento, con ello, a su autonomía constitucionalmente reconocida. Esta problemática lastra las posibilidades de una mejor cohesión territorial de España y de la operatividad de las políticas públicas de reto demográfico (Moreno González, 2025), puesto que la administración que sí está presente en todo el territorio, que es la más cercana a la ciudadanía y a sus demandas, adolece en nuestro país de un olvido, de una dejadez y de unas carencias que son ya seculares.

A los efectos de la presente investigación, sin embargo, nos queremos centrar en la dificultad que esta situación de inframunicipalismo impone a la hora de articular instrumentos de rendición de cuentas y de responsabilidad política en el ámbito local. Ya hemos comentado que el vaciamiento fáctico de la autonomía de los municipios implica un déficit democrático, al dejar en una mera formalidad el reconocimiento de la misma. Pero es que el panorama es aún más descorazonador cuando abordamos el objeto de estudio actual, y lo es principalmente por tres motivos: la superposición de estructuras político-institucionales; la inadecuación de los marcos de identificación simbólica ciudadanía-instituciones; y el condicionamiento de fondos.

En cuanto al primer motivo, ya se ha señalado que para remediar parcialmente el inframunicipalismo se ha acudido en España a la creación de nuevas estructuras intermunicipales o a la reorientación de las ya viejas

supramunicipales, al igual que ha ocurrido en Francia o Italia (Almeida Cerrada, Tubertini y Gonçalves, dirs., 2015). Respecto a las primeras debemos referirnos a las mancomunidades y a las comarcas, en tanto entidades intermunicipales de colaboración y prestación de servicios que consiguen elevar la escala y la eficiencia en esta última tarea (Barrero Rodríguez, 2024: 161-194). La nota diferenciadora entre mancomunidades y comarcas, como es sabido, es la voluntariedad, ya que las primeras constituyen asociaciones libres y voluntarias de municipios cercanos o limítrofes, y las segundas vienen establecidas y "territorializadas" por ley, como ocurre en el caso de Aragón. En ambas estructuras lo que se pretende es remediar la incapacidad individual de los pequeños municipios uniéndolos en la prestación de determinadas competencias y servicios que, al asumirse conjuntamente, pueden ser cubiertos con un menor coste aprovechando economías de escala. De acuerdo con el último listado de la FEMP, España cuenta con casi 1000 mancomunidades de municipios. Quizá el modelo más acabado, tanto por su estabilidad como por la regulación específica de una tipología más abarcadora, es el extremeño de "mancomunidades integrales" (Barroso Márquez, 2024; Doncel Luengo y Camisón Yagüe, 2014: 105-123), aunque igualmente haya recibido críticas doctrinales (Durán García, 2020: 161-179). De igual modo, dentro de la intermunicipalidad, debemos hacer referencia a las agrupaciones de municipios para compartir secretario-interventor o policías locales, contempladas en la legislación y concretadas por las normas autonómicas (Rufo Rey, 2025: 367-401).

En cuanto a las instituciones supramunicipales, nos hemos de referir a las Diputaciones Provinciales (y Cabildos Insulares para las islas), en tanto entidades locales que, por encima de los municipios, asisten a éstos e intentan igualmente solventar sus carencias de base y sus reducidas escalas. Históricamente, tanto en el siglo XIX desde Cádiz como en el siglo XX hasta la Transición, habían sido instituciones al servicio del centralismo estatal, en tanto fungían como correas de transmisión de las decisiones políticas del centro y sus representantes o gobernantes eran elegidos desde Madrid (González Casanova, 1986), siguiendo el modelo centralista francés. Los intentos de reformular su naturaleza y funciones, como los del Estatuto Provincial de Calvo Sotelo de 1925 o los habidos durante la Segunda República, no tuvieron apenas recorrido ni se materializaron. Con la Constitución de 1978 pasan a ser, como decimos, entidades locales de representación democrática (art. 141), que están al servicio de los municipios de cada provincia en tanto estos siguen siendo las entidades primarias de la administración local. Su composición por elección indirecta y tomando como base los partidos judiciales, si bien se nutre únicamente de representantes políticos municipales (concejales o alcaldes), ha recibido severas críticas (Mateos Crespo, 2024: 153-185) e incluso ha conllevado la firma de una

reserva en la ratificación española de la CEAL. Con todo, son instituciones hoy esenciales para paliar las consecuencias del inframunicipalismo en los pequeños municipios de las provincias, sobre todo en la España rural, al asistir técnica y financieramente a los ayuntamientos y al desplegar sobre el territorio programas de inversión propios (Carbonell Porras, 2021b: 84-117).

Como nueva figura, que en los últimos años está adquiriendo un relativo protagonismo, nos encontramos con los consorcios, entidades instrumentales participadas muchas veces tanto por las Diputaciones como por las mancomunidades y los municipios, y que tienen como finalidad la prestación de bienes y servicios públicos, generalmente con fórmulas mixtas o en régimen de concesión a empresas privadas (Barrero Rodríguez, 2005: 56-69).

Pues bien, esta superposición de estructuras, que se han ido añadiendo por "aluvión" sin ninguna racionalización o planificación integral, provocan una confusión notable en la identificación de responsabilidad política por parte de la ciudadanía, agravada por la inextricable maraña competencial en el ámbito local y permitiendo, al tiempo, la existencia de indeseadas duplicidades (Galán Galán, 2012). Hemos de tener en cuenta que las competencias de los municipios y del resto de entidades locales no están prefijadas en la Constitución y que dependen de las decisiones del legislador bifronte, tanto del estatal como del autonómico, de acuerdo además con la legislación básica establecida por aquel (Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local). Esta última determina el marco general, el mínimo, y el catálogo de servicios públicos que sí o sí deben prestar los municipios en función de su población, pero las concretas atribuciones competenciales se especifican en las leyes sectoriales, estatales y autonómicas. Como en muchas ocasiones no se atiende a la diferenciación local, estas mismas leyes permiten la transferencia o encomienda de la gestión de dichas atribuciones a entes superiores por parte de los municipios, lo que a su vez complica el mapa competencial (el real, no el formal).

Pongamos un ejemplo para ilustrar el caos actual; un ejemplo, además, que puede ser (y que es) completamente verídico. El Ayuntamiento de Santiago de Alcántara (465 habitantes), municipio de la provincia de Cáceres, tiene la obligación legal de prestar el servicio de "abastecimiento domiciliario de agua potable" (agua en baja), de acuerdo con el artículo 26.1 de la Ley Reguladora de las Bases Locales. Sin embargo, debido a su pequeño tamaño y a la ínfima población con la que cuenta, que le impiden tener una escala y una capacidad real y efectiva como para prestar dicho servicio, el Ayuntamiento delega su competencia en la Diputación Provincial, que es además la administración legalmente encargada de su coordinación para los municipios con menos de 20.000 habitantes (art. 26.2). Sin embargo, como la

Diputación tampoco tiene medios suficientes para abarcar la gestión del agua en baja en casi todos los municipios de una provincia en la que la inmensa mayoría tienen muy poca población, se traslada a una fórmula de gestión compartida, a un consorcio, participado por la misma Diputación y los municipios involucrados. El consorcio, a su vez, decide que sea una empresa privada, la que gane el concurso o adjudicación, la encargada de realizar el servicio concreto por un plazo determinado, renovable. Generalmente el concurso lo gana una empresa que, por su especialización y escala, puede realizar una oferta económicamente competitiva y reúne los requisitos y cumple con las condiciones del pliego, lo que en algunos sectores conlleva a que sean sólo grandes corporaciones las adjudicatarias de las licitaciones. Ahora bien, hay una fuga de agua, una avería en Santiago de Alcántara, y el problema no se soluciona durante semanas. El ciudadano, el vecino del municipio, ¿ante quién reclama responsabilidad política? ¿Quién debe rendir cuentas? ¿El Ayuntamiento? ¿la Diputación? ¿el consorcio? ¿La empresa? Y puede incluso complicarse más la situación, ya que muchas adjudicatarias deciden luego subcontratar la prestación del servicio. Lo que suele ocurrir, como aventurará el lector, es que el vecino acuda al alcalde, al gobernante local más cercano y el que teóricamente tiene atribuida de base esa competencia, para quejarse y para exigir responsabilidades de un servicio que, al final, ni él ni ninguna administración presta directamente y que ha pasado por el tamiz de varios traspasos y niveles institucionales y competenciales.

Respecto al segundo motivo o causa que dificulta la rendición de cuentas y la responsabilidad política, el referido a la inadecuación de los marcos de adscripción simbólica, nos encontramos ante una problemática menos jurídica pero tan relevante como la anterior para clarificar ambos mecanismos. Precisamente la superposición de estructuras que acabamos de analizar ha creado un segundo obstáculo, más allá de la confusión competencial en la que pueda incurrir la ciudadanía, y es la dificultad de que ésta identifique cada nivel institucional con un sentimiento de adscripción, de pertenencia, que le posibilite tanto la acción conjunta como la articulación de instrumentos de control, incluidos los propios de la sociedad civil. Tal sentimiento o sentido de pertenencia es un presupuesto esencial para la imputación de responsabilidad en una democracia, pues es a través del mismo como se mediatiza el principio y el vínculo democráticos (Lucas Verdú, 1985). A tal efecto siguen siendo los municipios, con sus alcaldes a la cabeza, quienes hegemonizan a nivel local dicha adscripción simbólica, lo que lleva a la ciudadanía a centrar en ellos toda crítica, toda responsabilidad y toda exigencia de rendición de cuentas, aun cuando no sean quienes presten la determinada competencia o servicio detonante de la queja o la demanda ciudadana. Las mancomunidades no han logrado crear ese sentido

de pertenencia al no contar, las más de las veces, con referencias, símbolos o festividades comunes y, sobre todo, al no ser elegidos sus dirigentes de manera directa para tal fin. Sí, los miembros del pleno de una mancomunidad han de ser previamente concejales o alcaldes, como su presidente, pero la ciudadanía no los ha elegido directamente para ser ni miembros de la mancomunidad ni dirigentes de la misma, lo que difumina el vínculo simbólico-democrático entre la ciudadanía y esta estructura intermunicipal. Las Diputaciones, por su parte, están compuestas también por concejales o alcaldes de los municipios, que son los que, como diputados provinciales, conforman el pleno, pero tampoco son elegidos directamente para dicha finalidad, incluido el presidente de la institución provincial. Además, en este caso la falta de adscripción simbólico-democrática se agrava como consecuencia del mantenimiento del partido judicial como circunscripción de base de la que parten los diputados provinciales elegidos indirectamente, puesto que nadie se identifica hoy, territorialmente hablando, con dicha demarcación. Elección indirecta y bases territoriales sin sentido de pertenencia o adscripción para sus ciudadanos constituyen una convergencia que lastra las posibilidades reales de control democrático vertical, de abajo hacia arriba, en ámbitos como la transparencia, la rendición de cuentas, la responsabilidad política y las políticas públicas.

Siguiendo con el ejemplo anterior, si determinamos que la responsabilidad administrativa y pública de la prestación del servicio de agua en baja es de la Diputación, ¿cómo podrían los ciudadanos de Santiago de Alcántara sancionar políticamente la dejadez denunciada? A no ser, claro, que fueran convenciendo a todos los municipios de la provincia, partido judicial a partido judicial, de un cambio en el sentido del voto no para alterar directamente la composición de los ayuntamientos, para lo que aquel está pensado en las elecciones locales, sino la de las Diputaciones resultantes de dichos comicios... Algo impensable, impracticable e ilusorio. Situación semejante encontramos en las mancomunidades debido a la elección indirecta de su presidente y de los miembros del pleno, con la particularidad de que el mapa mancomunal, de que la pertenencia de los municipios al mismo, es inestable por la voluntariedad que impera, lo que refuerza aún más si cabe la falta de certezas en el vínculo simbólico-democrático de la ciudadanía.

Por último, en cuanto al tercer factor, hemos de traer nuevamente a colación el modelo de financiación local y sus carencias. Debido a la superposición de estructuras para paliar el inframunicipalismo, el sistema de financiación se ha vuelto inextricable para el ciudadano medio, ya que muchos de los fondos con los que cuenta su ayuntamiento o su mancomunidad vienen previamente condicionados por un nivel institucional superior, ya sea la Diputación, la Comunidad Autónoma o, en menor medida, el Estado.

Condicionados, esto es, determinados en la finalidad de su gasto, lo que implica que los representantes y dirigentes locales muchas veces se ven "obligados" a gastar una determinada partida o a realizar una concreta inversión en aquello que previamente ha identificado como prioridad otra administración, y que posiblemente no lo sea para la más cercana al ciudadano, para el ayuntamiento, que es al mismo tiempo la receptora y ejecutora de los fondos. Ello provoca una confusión relevante en cuanto a las posibilidades de fiscalización de las políticas públicas, al mezclarse los niveles decisionales en la aplicación del gasto. Por ello, la Carta Europea de la Autonomía Local recoge expresamente, en su artículo 9.7, que, "en la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia", pues de lo contrario se estaría afectando o vulnerando la autonomía política de las entidades locales (Velasco Caballero, 2022b: 6-31). Afectación que implica, a su vez, la impracticabilidad de que el control ciudadano se ejerza adecuadamente.

Siguiendo nuestro ejemplo, un vecino de Santiago de Alcántara puede denunciar políticamente que el alcalde y su ayuntamiento se han gastado demasiado dinero en la obra reciente del pabellón polideportivo y no en la adecuación de la red de aguas, lo que ha dificultado la reparación de la avería. Pero es probable que, a la confusión de estructuras, centros decisionales indirectos y competencias, le añadamos el de la financiación, al poder estar la inversión en el pabellón previamente determinada por una línea concreta de subvención condicionada por la Diputación o por la Comunidad Autónoma.

En fin, como parece quedar demostrado, la posibilidad de que se aproveche la cercanía de las entidades locales al ciudadano para que este controle de manera más eficaz al poder político, para que articule mecanismos efectivos de rendición de cuentas, se diluye en el mar del inframunicipalismo y de la confusión entre niveles decisionales, repartos competenciales, marcos simbólicos de adscripción y subvenciones condicionadas.

3.1.- El control inverso: debilidad del principio de legalidad y captura de lo local

La concepción romántica de lo local que hemos analizado en el primer apartado sigue en parte imperando en nuestro imaginario colectivo y hasta en las formulaciones doctrinales que se realizan sobre la problemática del inframunicipalismo que estamos estudiando. La manida expresión de que el ayuntamiento es la "administración más cercana al ciudadano" es correcta, también para los municipios pequeños (Clemente Martínez, 2022: 131-156), desde luego, pero tiende a esconder la cara negativa de una realidad político-institucional más compleja. Porque cercanía puede implicar, sí, mayor control ciudadano, una rendición de cuentas por parte de los representantes locales verdaderamente eficaz y directa, una transparencia en la toma de decisiones y en su ejecución que, por su naturaleza, no suele darse en escalas superiores y más alejadas; pero también puede conllevar una probabilidad mayor de captura ciudadana del representante o dirigente para la evitación del cumplimiento de la ley o de la potestad sancionadora, por no hablar sencillamente de la realización de prácticas corruptas o el mantenimiento de redes clientelares, tan caras, por otra parte, a la historia de nuestra (des)vertebración territorial.

Desde luego, los gobiernos locales no son solo administración, como pretendía cierta jurisprudencia del TC, sino también espacios decisionales con legitimidad democrática y, por ende, niveles de autogobierno y de autonomía políticamente responsables. Pero son también administración y, en tanto tal, están llamados al cumplimiento del principio de legalidad, para lo que se articulan mecanismos de fiscalización y sanción. Las figuras del secretario y del interventor son esenciales en ese sentido, pero el inframunicipalismo analizado implica en muchos casos su ausencia, el que los ayuntamientos no cuenten con funcionarios de control suficientes o lo hagan de manera precaria e incierta. Ante la pequeña o reducida escala de la mayoría de municipios, estos optan o por el nombramiento discrecional de un secretario/interventor accidental, que en ocasiones no es siquiera funcionario (*sic*) o por la agrupación con otros ayuntamientos para tener esa disponibilidad. En el primer supuesto la independencia e imparcialidad que debiera predicarse de la figura se difumina jurídicamente, al estar la vinculación a tal función muchas veces al albur del alcalde de turno. En el segundo, la agrupación de muchos municipios para cumplir con la función es bienvenida, pero puede lastrar la efectividad de los controles y la eficiencia del trabajo que ha de ser realizado, y más ante un panorama tan fragmentado como el que se da en nuestro mapa municipal, de geometría variable y de generalizada incapacidad administrativa.

Igualmente, el sesgo urbanocéntrico de la legislación, la ausencia ya estudiada de un verdadero principio de diferenciación local, no ayudan a que el cumplimiento del principio de legalidad sea real, ya que no son pocas las ocasiones en las que el gobernante local, aun correctamente asesorado por el secretario/interventor, se ve imposibilitado de cumplir los requisitos, procedimientos y formalidades de un entramado normativo que no piensa en casi ningún momento en las diferentes capacidades de sus destinatarios. Lo que puede implicar, a su vez, cierta parálisis en la toma de decisiones como consecuencia del temor, fundado, a incurrir en tipos delictivos o en conductas antijurídicas y administrativamente sancionadas, que han sido, además, objeto de ampliación y de interpretaciones extensivas en los últimos años.

Ambos factores, la ausencia de secretarios/interventores habilitados nacionales, estables e independientes, por un lado, y la falta de diferenciación en el diseño de las normas, por otro, coadyuvan a la dificultad en el respeto de las leyes por la administración local. Sin embargo, no acaba aquí la problemática de la efectividad local del principio de legalidad, puesto que nos encontramos con la posibilidad real de captura por parte de los ciudadanos (o algunos ciudadanos) para que este principio no sea aplicado o para que la potestad sancionadora a él inherente se difumine. En municipios con poca población, la cercanía de la escala de toma de decisiones al vecino no es del todo óptima, por ser positivos, respecto a la efectividad del poder sancionador de la administración local, por cuanto el alcalde obligado a activarla para hacer cumplir la ley se ve políticamente constreñido, dado que, o su supervivencia política depende de los vecinos objetos de sanción (y de sus familias), o se ve socialmente presionado por un ambiente cercano, sí... demasiado cercano. Hay que tener en cuenta, *a fortiori*, de que la mayor parte de los municipios españoles no cuentan con policía local y que, por tanto, carecen de esta tipología de funcionarios con capacidad autónoma para la fiscalización del principio de legalidad, siquiera en sus funciones de policía administrativa y de control de la aplicación de las ordenanzas locales.

Se puede producir entonces un control ciudadano a la inversa, es decir, que pervierta la finalidad del poder político y del propio control democrático para redirigirla hacia objetivos que no se adecúan al respeto por el ordenamiento jurídico y/o que buscan la inacción de la potestad sancionadora de la administración. Por ello, creemos conveniente que cuanto más alejada del ciudadano esté dicha potestad, mejor le irá al recto cumplimiento del principio de legalidad en el ámbito local. Competencias como la de la disciplina urbanística no deberían estar residenciadas en los ayuntamientos (ni aun en los de capacidad y tamaño intermedio), de ahí que estén

explorándose en la actualidad mecanismos para encomendar tal función, sobre todo en cuanto a la potestad sancionadora, en administraciones y niveles institucionales superiores, como las Diputaciones.¹

4.-Una reforma integral para la garantía de la autonomía local y del control ciudadano

Si queremos disponer de una administración local sólida, fuerte, con capacidades suficientes como para poder desempeñar las mínimas funciones que son inherentes a la defensa de sus intereses; si, al mismo tiempo, pretendemos tener unos gobiernos locales transparentes (Rubio Núñez y Valle Escolano, 2018: 311-331), que aprovechen su cercanía para mejorar la rendición de cuentas de sus gobernantes y representantes, su buen gobierno y el propio control de la ciudadanía (Clemente Martínez, 2024), necesitamos, urgentemente, realizar una reforma integral, decidida, sobre todos los ámbitos y cuestiones que hemos analizado hasta aquí. Las propuestas de reforma pueden ser, sin excluirse mutuamente, mínimas, intermedias o radicales. Nosotros apostaremos aquí por desarrollar más detenidamente las intermedias, al creerlas más factibles en un horizonte a medio plazo.

Respecto a las *mínimas*, mucho más viables y de fácil y rápida realización, podrían explorarse cambios que la actual legislación permite o que conlleven modificaciones puntuales del ordenamiento, sin alterar la planta local que es, como decíamos, el problema base de nuestro inframunicipalismo. Así, se podría explorar con más decisión el mecanismo rural de garantía (*rural proofing*) e implementar el principio de diferenciación, mejorar la financiación local rediseñando los criterios de ponderación, crear nuevos cauces de participación democrática y robustecer los existentes (Ruiz-Rico Ruiz, 2017), o reforzar la legitimidad de los representantes de las estructuras intermunicipales. En este último aspecto sería perfectamente plausible modificar ya las leyes autonómicas que regulan las mancomunidades de municipios para determinar que sus Estatutos contemplen siempre que los representantes en la intermunicipalidad sean alcaldes, y no concejales. Una medida poco ambiciosa pero que mejoraría la representatividad de los municipios, la traslación de la voluntad política de éstos a los órganos mancomunados y, sobre todo, que coadyuvaría a la necesaria identificación ciudadana con este marco institucional y territorial. Respecto a las Diputaciones Provinciales, podrían mejorarse los canales de transparencia y rendición de cuentas, creándose cauces permanentes de

¹ Ejemplo de ello es el Organismo Autónomo Provincial de Protección de la Legalidad Urbanística, llamado Restaura, de la Diputación Provincial de Badajoz, puesto en marcha en 2024.

participación ciudadana y de la sociedad civil, y generalizándose los órganos de representatividad social, como los consejos sociales y económicos o de políticas públicas.

En cuanto a la posibilidad de plantear reformas *radicales*, estas debieran pasar ineluctablemente por la alteración sustancial de la planta local para conseguir municipios más extensos y con una mayor escala, lo que permitiría afrontar de manera directa todas las problemáticas aquí estudiadas (Embid Irujo, 2012: 99-118; Velasco Caballero, 2012: 59-81; Torrecillas Martínez, 2023: 225-258). El camino a seguir sería el de la llamada "Estrategia del Norte de Europa", basada en la reducción drástica del número de municipios mediante la promoción de las fusiones municipales o su implementación coactiva (Durán García, 2016). Países como Alemania llevaron a cabo este proceso de fusiones, primero en una fase voluntaria y luego ya, ante la constatación del fracaso de la misma, en una fase coactiva, por ley, que les permitió reducir el número de entidades locales y racionalizar la planta local para disponer de municipios extensos (Sosa Wagner, 2009: 69-98). Se ganó así capacidad operativa en el nivel local y una mejora sustancial en la capacidad de autogobierno, al poder desplegarse en estos municipios de tamaño y población superior una autonomía local verdadera, real y efectiva, tanto desde el prisma político como desde el administrativo, financiero, material y de gestión. Esta solución radical, por ir a la *raíz* misma del inframunicipalismo, si bien soluciona muchos de los problemas descritos, no deja de producir una carencia notable en cuanto a la representatividad de los municipios fusionados. Los antiguos núcleos más pequeños pueden verse difuminados en los más grandes y el vínculo democrático, aunque se fortalezca en la dimensión de la autonomía y la eficacia de la administración, se ve debilitado desde la perspectiva de la adscripción territorial y la identidad local.

Por supuesto, si se produjera un replanteamiento general de la planta local española posiblemente la necesidad de estructuras intermunicipales dejaría de ser tal, por lo que el resto de reformas más radicales tendrían que centrarse en las Diputaciones Provinciales. Las mismas podrían convertirse en corporaciones de alcaldes (Bernadí y Gil, Galán Galán: 2012), algo que la Constitución permite al no prefijar los caracteres institucionales de la provincia más allá de su garantía institucional (García de Enterría, 1991), o podría hasta verse la posibilidad de que su existencia dependiera de la voluntad de cada Comunidad Autónoma en virtud de los intereses y de las necesidades territoriales de estas (Coscolluela Montaner, 2011: 45-67).

Aquí, no obstante, hacemos una apuesta personal por las soluciones o reformas *intermedias*, siguiendo lo ya defendido en otras contribuciones (Moreno González, 2022: 159-198). La propuesta concreta que ahora

planteamos seguiría un modelo mixto donde, abordándose indirectamente la problemática de la planta local, se consiguiera aumentar la escala de la toma de decisiones y de la prestación de servicios y competencias al tiempo que garantizar y mantener la representatividad democrática de los núcleos poblacionales, hoy municipios diferenciados. La referencia en este sentido es el modelo municipal portugués, procedente de las pioneras reformas de Passos Manuel en 1836, que supusieron la primera reconfiguración contemporánea de la planta local en Europa bajo objetivos funcionales (Cândido de Oliveira y Pedro Manrique: 2020). En Portugal se abandonó muy tempranamente la falacia naturalista para abrazar una concepción funcional en la que imperaba la adquisición generalizada de una verdadera autonomía local en cada municipio, pero manteniendo la representatividad de los antiguos núcleos poblacionales. ¿Cómo se hizo? A través de fusiones y absorciones municipales que redujeron drásticamente la planta a los poco más de 300 municipios actuales, una cifra que desde entonces no ha sufrido alteraciones sustanciales. Pero al mismo tiempo, permitiendo la subsistencia de las entidades anteriores a las fusiones/absorciones, solo que reconvertidas ahora en parroquias (*freguesias*), en tanto estructuras de representatividad vecinal directa pero sin apenas competencias. En Portugal son los municipios los que desempeñan las funciones directivas, los que despliegan las políticas públicas y las inversiones locales, los que son titulares de la mayoría de las competencias y donde reside de manera real la autonomía local, pero son municipios extensos y "compuestos", con una población media mucho más elevada que la española y francesa, y, sobre todo, son pocos municipios (Teles, 2021). Cada uno de ellos integra varias parroquias o *freguesias*, las cuales mantienen un órgano propio de gobierno y unos representantes también propios, pero sin apenas competencias efectivas, perteneciendo dichos representantes, además, al órgano de deliberación ("legislativo") común del municipio en el que se integran, la Asamblea Municipal. Las parroquias conservan sus representantes, sus alcaldes (presidentes de la Junta de freguesia), sin apenas competencias, sí, pero con sus fiestas patronales, su identidad diferenciada (a veces muy robusta) y, sobre todo, su representatividad política.

¿Sería factible para España un modelo parecido? No sólo lo creo, sino que parece ser el camino que, fácticamente, de una u otra forma, se está transitando. La situación generalizada de inframunicipalismo es insostenible en nuestro medio rural, sobre todo en los territorios más afectados por la despoblación, por lo que las competencias reales se están traspasando en los últimos años a las mancomunidades de servicios o integrales, a las estructuras intermunicipales, cuando no son asumidas directamente por las Diputaciones. Se está produciendo, en consecuencia, un proceso de desmunicipalización de los servicios y de las políticas públicas, por la fuerza

de los hechos o por la voluntad política de quienes convergen en la institucionalidad local, y parece de momento una tendencia clara e incluso, en ocasiones, difícil de revertir. Sin embargo, ese traspaso de competencias no ha venido acompañado en España de una reforma en la gobernanza y en la gobernabilidad de sus estructuras beneficiarias. Siguiendo el modelo portugués, una vez desmunicipalizados la mayoría de los servicios y de las competencias y depositados en la estructura mancomunal o comarcal, que es el modelo aquí defendido, lo único que nos quedaría sería legitimar de manera directa a estos centros decisionales. Si toda la población de una mancomunidad eligiera al Presidente de la misma de manera directa, si poco a poco identifica como el centro efectivo de toma de decisiones el intermunicipal, daríamos un paso gigantesco en la lucha contra el inframunicipalismo. Podrían mantenerse los nombres de los municipios y la denominación genérica de éstos como tales, así como el de sus cargos (concejales y alcaldes), se mantendría la representatividad democrática de los núcleos de población y las identidades arraigadas secularmente en el territorio (Torrecillas Martínez, 2022: 617-646), pero se habría conseguido aumentar la escala en la toma de decisiones y en la prestación efectiva de los servicios y de las competencias, reforzando mediante la legitimación directa la autonomía local verdadera y real. Las mancomunidades o comarcas pasarían a ser así como los municipios portugueses, y nuestros municipios como las parroquias lusas, en un proceso que puede ser lento y plagado de dificultades, sí, pero que creemos no sólo transitable, sino necesario.

Para ello, sería imperiosa la reforma de los marcos jurídicos que regulan las estructuras intermunicipales para hacerlas más estables y sólidas, determinando en sede legal el mapa mancomunal o comarcal, sin posibilidad de alteraciones voluntarias del mismo o sólo permitiéndolas en casos excepcionales y ante mayorías cualificadas de los órganos municipales. La fijación de población en los territorios rurales españoles únicamente es posible si contamos con una adecuada ordenación política, institucional y administrativa de los mismos, y para ello es esencial contar con un nivel mancomunal o comarcal intermedio entre los municipios, demasiado pequeños, y las provincias, demasiado extensas en ocasiones. Es ese espacio intermedio, además, donde mejor se desenvuelven las cabeceras comarcales o municipios tractores, los superiores a los 5.000 habitantes, que son los más funcionales para la dinamización socioeconómica de su entorno territorial y de los municipios cercanos o limitrofes.

Con este plan de reformas intermedias, lo suficientemente intenso como para producir un cambio real, pero no tanto como para ser ilusorio o ingenuo,

creo que estaríamos en condiciones de mejorar cualitativamente la gobernanza de nuestras entidades locales y la posibilidad de disponer de un nivel local lo suficientemente robusto como para poder ser verdaderamente autónomo. Con ello, y abordando tangencialmente otros planos de reforma, como el de la financiación, con la necesaria supresión del modelo de cesión que beneficia a las grandes ciudades, podríamos avanzar hacia una realidad local y municipal distinta, más proclive a la eficacia de sus políticas públicas, a la implementación efectiva de las competencias y, sobre todo, a la identificación ciudadana de quiénes son los llamados a cumplir con el mandato democrático depositado en las urnas. En consecuencia, se aprovecharían por fin las potencialidades que nos brinda el ámbito local para la profundización democrática, la rendición de cuentas y la responsabilidad política, haciendo que la "administración más cercana al ciudadano" sea también la escuela de democracia de la que nos hablaba Tocqueville.

Bibliografía

- AGULLES, J. (2017). *La destrucción de la ciudad: el mundo urbano en la culminación de los tiempos modernos*. Madrid: Catarata.
- ALBI, F. (1966). *La crisis del municipalismo*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración local.
- ALMEIDA CERREDA, M. (2023). "Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 19, pp. 59-81.
- AMEIDA CERREDA, M., TUBERTINI, C., y GONÇALVES, P. (2015). *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
- ARAGÓN REYES, M. (1985). "El tratamiento constitucional de la autonomía local", en VV.AA., *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2018). "Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el siglo XXI". *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 30.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2005). "Fórmulas asociativas de prestación de servicios supramunicipales: la comarca, las mancomunidades de municipios y los consorcios." *Revista de Estudios Locales*, núm. 81, pp. 56-69.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2024). "La cooperación supramunicipal. En particular, las mancomunidades de municipios", en MONTOLLA MARTÍN,

- E., y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (coords.). *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario*. Madrid: Fundación Democracia y gobierno local, pp. 161-194.
- BARROSO MÁRQUEZ, J. F. (2024). *La vertiente intraterritorial del principio constitucional de solidaridad: las mancomunidades integrales de Extremadura*. Madrid: Dykinson.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, E. (2015). "Educación y otras necesidades prioritarias para un voto racional en democracia". *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 17, pp. 179-222.
- BERMEJO BATANERO, F. (2020). "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*, núm. 15.
- BERMEJO BATANERO, F. (2021). "Las normas para la disminución de ayuntamientos en España desde las Cortes de Cádiz a la Segunda República". *RDC Revista Derecho de la Cultura*, núm. 4.
- BERNADÍ y GIL, X., y GALÁN GALÁN, A. (2012). *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- BETETOS AGRELO, N. (2023). "El uso de la contratación pública para promover el desarrollo territorial equilibrado", en NAVARRO, C., RUIZ PULPÓN, A. R., y VELASCO CABALLERO, F. (dirs.). *Despoblación, territorio y gobiernos locales*. Madrid: Marcial Pons, pp. 161-181.
- BIEHL, J. y BOOKCHIN, M. (1998). *The Politics of Social Ecology: Libertarian Municipalism*. Montreal: Black Rose Books.
- BUSTOS GISBERT, R. (2017). *Calidad democrática*. Madrid: Marcial Pons.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (2004). "Autonomía local y Constitución". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, pp. 161-188.
- CALVO VÉRGEZ, J. (2019). *La plusvalía municipal tras su inconstitucionalidad*. Madrid: Wolters Kluwer España.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A., y PEDRO MANRIQUE, A. (2020). *O mapa municipal português [1820-2020]. A reforma de Passos Manuel*. Porto: AEDREL.

- CARBONELL PORRAS, E. (2021a). "¿Un Estatuto Básico para los pequeños municipios?: Un comentario de urgencia". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 15, pp. 58-70.
- CARBONELL PORRAS, E. (2021b). "Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación". *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 56, pp. 84-117.
- CARBONELL PORRAS, E. (2022). "De nuevo sobre el municipio pequeño y el "régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación" en la propuesta de reforma de la LBRL de 2022". *Revista de Estudios Locales*, núm. 255.
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (2020). *La participación ciudadana en el ámbito local: la integración democrática de lo local y de lo global en la era digital*. Valencia: Corts Valencianes.
- CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (2022). "Transparencia y participación ciudadana: la lucha contra la corrupción como eje vertebrador del proceso democrático". *Revista Española de la Transparencia*, núm. 15, pp. 107-129.
- CHANO REGAÑA, L. (2025). *La igualdad en el control de constitucionalidad en España*. Madrid: Dykinson.
- CHECA GONZÁLEZ, C. (2012). "La reforma en la hacienda local para mejorar su suficiencia financiera". *Revista Tributaria de Oficinas Liquidadoras*, núm. 37, pp. 82-105.
- CHECA GONZÁLEZ, C. y MERINO JARA, I. (2003). *La reforma de la ley reguladora de las haciendas locales en materia tributaria*. Cizur: Aranzadi.
- CLEMENTE MARTÍNEZ, J. (2022). "El acceso a los trámites de la administración desde los pequeños ayuntamientos. Una exigencia constitucional y de buen gobierno local". *Revista Española de la Transparencia*, núm. 15, pp. 131-156.
- CLEMENTE MARTÍNEZ, J. (2024). *El Derecho Constitucional al buen gobierno local*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CORDERO, J. M., PEDRAJA, F., y GALINDO, F. (2022). "La necesaria reforma del sistema de transferencias a los municipios: elementos clave y simulación de resultados". *Hacienda Pública Española – Review of Public Economics*, núm. 240, pp. 125-149.

- COSCULLUELA MONTANER, L. (2011). "El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones". *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, pp. 45-67.
- DAHL, R. y TUFTE, E. (1974). *Size and Democracy: Politics of the Smaller European Democracies*. Stanford: Stanford University Press.
- DE LUCAS, J. (2020). *Nosotros, que quisimos tanto a Atticus Finch*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- DE VEGA GARCÍA, P. (1998). "Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, pp. 13-56.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (2021). "La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la ruralidad: la disyuntiva entre devolver el alma a los pueblos o abandonar el territorio". *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 53, pp. 73-120.
- DONCEL LUENGO, J. A., y CAMISÓN YAGÜE, J. A. (2014). "¿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*, núm. 31, pp. 105-123.
- DURÁN GARCÍA, F. J. (2016). "La fusión coactiva de municipios en España: principios, estrategia y resultados". *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 57, pp. 44-51.
- DURÁN GARCÍA, F. J. (2016). *La fusión de municipios como estrategia*. Madrid: Dykinson.
- DURÁN GARCÍA, F. J. (2000). "Mancomunidades integrales en Extremadura: estrategia, trayectoria y revisión". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 14, pp. 161-179.
- DURÁN GARCÍA, F. J. (2021). "Falta de autonomía en la contratación pública de los pequeños municipios", en URÍA FERNÁNDEZ, F. (coord.), *Derecho administrativo 2021*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 731-752.
- DURBÁN MARTÍN, I. (2022). "La Constitución, una asignatura pendiente". *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, núm. 32, pp. 236-259.
- ELLIS, J. (2002). *Founding Brothers: The Revolutionary Generation*. Boston: Alfred Knopf.
- EMBID IRUJO, A. (2012). "Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales". *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, pp. 99-118.

- FONT I LLOVET, T., y VILALTA REIXACH, M. (2024). "El Gobierno local a los 40 años de la Ley de Bases de Régimen Local. Diferenciación, autonomía local y retos territoriales". *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, pp. 11-45.
- GALÁN GALÁN, A. (2012). *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1991). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1983). *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2003). "El municipio en los orígenes del constitucionalismo español. Notas sobre la génesis de la organización municipal a través de tres modelos constitucionales." En VVAA. *El municipio constitucional*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 46-56.
- GARCÍA ROCA, F. J. (2004). "Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiaridad." *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 294-295, pp. 13-66
- GELLNER, E. (2001). *Naciones y nacionalismo*. Madrid: Alianza Universidad.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A. (1986). *Las diputaciones provinciales en España: historia política de las diputaciones desde 1812 hasta 1985*. Madrid: Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común.
- LUCAS VERDÚ, P. (1985). *El sentimiento constitucional*. Madrid: Reus.
- MÁIZ SUÁREZ, R. (2014). "Dividing sovereignty": federalism y republicanism en la teoría política de James Madison". *Revista d'Estudis Autonòmics i fefederals*, núm. 19, pp. 11-66.
- MANZANO SILVA, E. (2013). "Las transferencias estatales y autonómicas a favor de las Haciendas Locales", en MERINO JARA, I. (coord.), *La hacienda local: cuestiones actuales*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 263-296.
- MARTÍN MATEO, R., y ORDUÑA REBOLLO, E. (1979). "La perspectiva histórica de la cuestión municipal en las diversas constituciones españolas". *Información Comercial Española. Revista de Economía*, núm. 549, pp. 29-40.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C. (2023). "La necesaria revisión del sistema de financiación local para combatir la despoblación", en NAVARRO, C., RUIZ

- PULPÓN, A. R., y VELASCO CABALLERO, F. (dirs.). *Despoblación, territorio y gobiernos locales*. Madrid: Marcial Pons, pp. 252-273.
- MATEOS CRESPO, J. L. (2024). "La elección indirecta de segundo grado y la dinámica partidista: freno a la presencia equilibrada en las diputaciones provinciales en España". *IgualdadES*, núm. 10, pp. 153-185.
- MORENO GONZÁLEZ, G. (2022). "Hacia una renovada planta local en España: autonomía local y calidad democrática desde el municipalismo". En CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (dir.). *Participación ciudadana y calidad democrática*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 159-198.
- MORENO GONZÁLEZ, G. (2024). "La responsabilidad líquida de los poderes públicos en un marco constitucional multinivel". En GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. (dir.). *Premisas del Derecho Constitucional*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, pp. 125-155.
- MORENO GONZÁLEZ, G. (2025). *La matrioska española: el problema territorial más allá de los nacionalismos*. Madrid: Marcial Pons.
- ORDUÑA REBOLLO, E. (2005). *Historia del municipalismo español*. Madrid: Iustel.
- PABLOS MATEO, F. (2016). *Autonomía y suficiencia financiera de la Hacienda municipal*. Cizur: Aranzadi.
- PEDRAJA, F., y CORDERO, J. M. (2011). "Las participaciones locales en los tributos de las Comunidades Autónomas de régimen común", en LAGO, S. (ed.). *Las transferencias intergubernamentales en España: Análisis y propuestas de reforma*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- PICÓN ARRANZ, A. (2025). "El inframunicipalismo español: una realidad insostenible." En PICÓN ARRANZ, A. (dir.), *Sostenibilidad demográfica y territorial: actualidad y retos de futuro*. Cizur: Aranzadi, pp. 69-100.
- RAMOS PRIETO, J. (2021). "Situación de la participación en los tributos de las comunidades autónomas como recurso de las haciendas locales: ¿avance, retroceso o estancamiento?". *Tributos Locales*, núm. 152, pp. 149-173.
- RAMOS PRIETO, J. (2022). "El necesario desarrollo normativo de la participación en los tributos de las comunidades autónomas", en MORENO GONZÁLEZ, G. (dir). *Reformas para la cohesión territorial de España*. Madrid: Marcial Pons, pp. 183-204.

- RAMOS PRIETO, J. y TRIGUEROS MARTÍN, M. J. (2013). *Autonomía y suficiencia financiera local. La capacidad tributaria de las entidades locales*. Granada: CEMCI.
- ROSENBLATT, H. (2018). *The lost history of Liberalism: from ancient Rome to the twenty-first century*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- RUBIO NÚÑEZ, R., y VALLE ESCOLANO, R. (2018). "Implantando la transparencia en el ámbito local: hablan los protagonistas." *Dilemata*, núm. 27, pp. 311-331.
- RUFO REY, M. A. (2025). "El modelo de colaboración y asociación policial en el medio rural: una propuesta para mejorar la seguridad de nuestros pueblos." *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm. 33, pp. 367-401.
- RUIZ-RICO RUIZ, C. (2017). *Reforma de la administración local y problemática jurídico-constitucional: experiencias de innovación democrática*. València: Tirant lo Blanch.
- SALVADOR CRESPO, M. T. (2010). "Gobierno local y principio de subsidiaridad". En RUIZ OJEDA, A. (dir.), *El gobierno local: estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*. Madrid: lustel, pp. 81-112.
- SALVADOR CRESPO, M. T. (2012). "Las Diputaciones Provinciales en la Constitución de Cádiz de 1812". En CHAMOCHO CANTUDO, M. A., y LOZANO MIRALLES, J. L. (dirs.). *Sobre un hito jurídico. La Constitución de 1812: reflexiones actuales, estados de la cuestión*. Jaén: Universidad de Jaén, pp. 555-572.
- SOSA WAGNER, F. (2009). "Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las Comunidades Autónomas", en RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (dir.). *Reformar la administración local: municipios eficientes y viables*. Oleiros: Netbiblio, pp. 69-98.
- SOSA WAGNER, F., y DE MIGUEL GARCÍA, P. (1987). *Creación, supresión y alteración de términos municipales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- TELES, F. (2021). *Descentralização e poder local em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel Dos Santos.
- TOCQUEVILLE, A. (2010). *La democracia en América*. Madrid: Trotta.
- TORRECILLAS MARTÍNEZ, A. (2022). "La fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena: Una referencia para el municipalismo y la garantía constitucional de la autonomía local". *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 38, pp. 617-646.

- TORRECILLAS MARTÍNEZ, A. (2023). "Municipios, constitución y reordenación de la planta local en España: Pasado, presente y futuro". *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, núm. 2, pp. 225-258.
- TORRECILLAS MARTÍNEZ, A. (2025a). *Democracia constitucional y autonomía local en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- TORRECILLAS MARTÍNEZ, A. (2025b). *Reinventar lo local: la reforma del régimen local en España desde el Derecho Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- VANDELLI, L. (1992). *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas: Instituto Nacional de Administración Pública.
- VELASCO CABALLERO, F. (2012). "Competencias para la reforma de la planta municipal". *Cuadernos de derecho local*, núm. 29, pp. 59-81.
- VELASCO CABALLERO, F. (2022a). "Financiación de los municipios pequeños y despoblación". *REGAP: Revista galega de administración pública*, núm. 64, pp. 5-45.
- VELASCO CABALLERO, F. (2022b). "Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de la Autonomía Local". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 18, pp. 6-31.