
Municipios urbanos *versus* municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local*

Francisco VELASCO CABALLERO

*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid*

RESUMEN

El régimen local español es tradicionalmente homogéneo, al menos desde los inicios del siglo XIX. Esta alta homogeneidad contrasta con la diversidad de regímenes locales en otros países, normalmente federales o descentralizados. Dada la enorme diferencia real que existe hoy entre los municipios urbanos y los rurales, también se puede plantear la conveniencia de mayor diferenciación jurídica. El posible contenido y alcance de esa mayor diferenciación se analiza en cinco órdenes: competencias y servicios; articulación de las distintas entidades locales municipales y supramunicipales; organización municipal interna; formas democráticas, y financiación. Las innovaciones más recomendables se encuentran en una atribución diferenciada de competencias y servicios; en la posibilidad de una tipología más abierta de entidades locales supramunicipales, y en un régimen de transferencias financieras estatales preferentemente dirigido a los municipios rurales.

Palabras clave: gobierno local; competencias municipales; servicios municipales; financiación local; sistema electoral local; provincias.

ABSTRACT

Spanish local government law has been traditionally homogeneous, at least since the beginning of the 19th century. This high homogeneity contrasts with the diversity of local laws in other countries, usually federal or decentralized. Given the enormous real difference that exists today between urban and rural municipalities, the convenience of greater legal differentiation should also be considered. The possible content and scope of this greater differentiation is analyzed in five orders: municipal competences and services; tiers of lo-

* Este estudio ha recibido financiación del programa de investigación e innovación «Horizonte 2020», de la Unión Europea, conforme al Grant Agreement núm. 823961 («LoGov»).

cal government; internal municipal organization; democratic procedures; and financing arrangements. The most recommended innovations are found in a differentiated attribution of competences and services; in the possibility of a more open typology of local supra-municipal entities; and in a state transfer scheme preferably aimed at rural municipalities.

Keywords: local government; local electoral system; local public services; tiers of local government; local authorities; local financial arrangements.

SUMARIO: I. HOMOGENEIDAD EN EL GOBIERNO LOCAL DE ESPAÑA.—II. ¿CÓMO INTRODUCIR DIVERSIDAD?—III. URBANIDAD Y RURALIDAD COMO EJES DE LA DIVERSIDAD MUNICIPAL.—IV. DIVERSIDAD JURÍDICA EN LOS MUNICIPIOS URBANOS: 1. Competencias y servicios municipales. 2. Organización interna. 3. Niveles de gobierno local. 4. Formas democráticas. 5. Financiación.—V. LOS MUNICIPIOS RURALES: 1. Ruralidad y despoblación: 1.1. Datos y causas de la despoblación. 1.2. Políticas demográficas florurales. 2. Singularización jurídica de los municipios rurales. 3. Competencias y servicios en los municipios rurales. 4. Organización municipal. 5. Planta local. 6. Régimen democrático. 7. Financiación.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. HOMOGENEIDAD EN EL GOBIERNO LOCAL DE ESPAÑA

1. En España, en la actualidad, el gobierno local es altamente *homogéneo*. En ello nos acercamos a otros países, tanto europeos (es el caso de Francia, Portugal o Bulgaria)¹ como latinoamericanos (es el caso de Colombia)² o incluso asiáticos (como China). Pero en una observación comparada también son identificables otros países cuyo sistema de gobierno local es mucho más *diverso*. Esto ocurre, sobre todo, en Estados federales, como Alemania, Estados Unidos o Canadá, donde cada Estado federado define su propio régimen local³ y donde, además, suele haber un margen considerable de autodiferenciación para cada entidad local.

2. La mayor o menor homogeneidad en el sistema de gobierno local de cada país resulta de muy diversos factores. Con frecuencia, *inercias históricas* de homogeneidad sobreviven a cambios constitucionales profundos. Este puede ser el caso de España. La

¹ Respectivamente: J.-B. AUBY, J.-F. AUBY y R. NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales*, 3.ª ed., Presses Universitaires de France, Paris, 2005, p. 43; P. COSTA GONÇALVES y A. R. MONIZ, «Local Government in Portugal», en Á.-M. MORENO (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012, pp. 505-532; A. VODENICHAROV, «Local Government in the Republic of Bulgaria», en Á.-M. MORENO, *Local government*, op. cit., pp. 69-90.

² P. ROBLEDO SILVA, «El municipio en Colombia y las dificultades para su creación», en P. ROBLEDO SILVA, H. SANTAELLA QUINTERO y J. C. COVILLA MARTÍNEZ, *Derecho de las entidades territoriales*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pp. 55-86 (esp. p. 59).

³ Para Alemania: M. BURGI, *Kommunalrecht*, 3.ª ed., C. H. Beck, München, 2010, p. 5. Para Estados Unidos: D. J. MCCARTHY, Jr y L. REYNOLDS, *Local Government Law*, Thomson West, St. Paul, 2003, pp. 7-12. Para Canadá: A. SANCTON, *Canadian Local Government. An Urban Perspective*, 2.ª ed, Oxford University Press, Don Mills, 2015, p. 7.

racionalización territorial de España, que fue una preocupación ya en el *pensamiento ilustrado* de finales del Antiguo Régimen, finalmente se plasmó en la homogeneidad municipal y provincial que expresa la Constitución de 1812. La homogeneidad local que impulsa la Constitución de Cádiz es el punto de llegada de un largo proceso histórico. En él está muy presente el racionalismo propio de la modernidad. Y sobre todo, ya en la historia contemporánea, la idea liberal de igualdad y, directamente relacionada con ella, la construcción de la Nación.

3. Desde la Constitución de Cádiz los cambios constitucionales han sido múltiples, como también las formas de Estado y de gobierno. Pero la homogeneidad del gobierno local permanece como una nota dominante. De entrada —y esto es significativo— la *planta local* presenta una estructura muy estable. Si en 1813 se contaban unos 12.000 pueblos, y en el censo de 1842 la cifra era de 11.415⁴, hoy la cifra de municipios es de 8.131⁵. La cifra actual es sin duda inferior a la de 1842, pero no tanto como para mostrar un concepto distinto de municipio, respecto de los «pueblos de más de mil almas» a los que se refería la Constitución de Cádiz de 1812 (art. 310). De otro lado, la organización provincial de España es de 52 provincias en 1822 (Decreto LIX, de 27 de enero) y de 49 en 1833 (Real Decreto de 30 de noviembre)⁶, cifras casi idénticas a las 50 provincias actuales. Y si bien es cierto que la naturaleza misma de las provincias ha cambiado, pues hoy la diputación provincial ya no está sometida al jefe político estatal —ni al gobernador civil— la homogeneidad en la organización local de España sigue siendo la pauta. Esto es, el gobierno local supramunicipal se articula en toda España a través de provincias, con la excepción de las Comunidades Autónomas uniprovinciales y los territorios históricos vascos. En el mismo sentido, las funciones o competencias municipales son sustancialmente estables y homogéneos. Basta con comparar el actual art. 26.1 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) con el art. 216 del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 para comprobar que hoy, como entonces, todos los municipios soportan un listado mínimo y homogéneo de servicios obligatorios. Incluso ante la evidencia de que gran parte de los pequeños municipios, que son mayoría en España, carecen de toda capacidad de gestión propia.

II. ¿CÓMO INTRODUCIR DIVERSIDAD?

4. En este estudio se parte de la premisa de que la homogeneidad en el régimen jurídico municipal no se justifica *per se*. En otro tiempo, en los inicios del constitucionalismo contemporáneo, la uniformidad del régimen local sirvió a un doble objetivo político: la vinculación de todas las corporaciones municipales —sin distinción— a la

⁴ E. ORDUÑA REBOLLO, *Historia del Estado español*, Marcial Pons, Madrid, 2015, p. 412. *Vid.* también el informe *Variaciones de los municipios de España desde 1842*, INAP, Madrid, 2008, p. 4.

⁵ Datos a 1 de enero de 2020, conforme al Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es).

⁶ *Vid.* E. ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y Provincias*, FEMP-INAP-CEPC, Madrid, 2003, pp. 380 y 403.

ley parlamentaria; y la construcción de la Nación política, basada en la idea (liberal) de igualdad⁷. Pero estos objetivos políticos ya están hoy por completo cumplidos. La vinculación a la ley parlamentaria ya no está en discusión. Y la Nación ya no se asienta sobre la uniformidad jurídica, sino sobre la titularidad de la soberanía. Esto explica que *Estados nacionales inequívocamente parlamentarios*, como Reino Unido, Estados Unidos o Alemania, ofrezcan un nivel de diversidad jurídico-local considerable. Y desde luego superior a la de España. En este estado de cosas, y aun reconociendo el peso de las inercias históricas, puede plantearse abiertamente la oportunidad de introducir *mayor diversidad* en el régimen jurídico municipal. Por ejemplo, como se hace en este estudio, permitiendo una mayor diferenciación entre los municipios urbanos y los rurales.

5. Un posible aumento de la diversidad en el régimen municipal puede alcanzarse por dos vías hipotéticas: mediante *heterorregulación* (por leyes estatales o autonómicas) o por decisión de cada municipio, en ejercicio de su *autonomía*. A su vez, la heterorregulación puede ser mediante «leyes de carta» o *de caso único*, o mediante reglas diferenciadas para *grupos o tipos* de municipios.

6. En nuestro Derecho local ha primado, hasta ahora, una diversificación muy contenida del régimen local, y normalmente mediante *heterorregulación*. Esto es, leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas han regulado de forma diferenciada a algunos municipios o tipos de municipios. De entrada, la LBRL imponía un régimen común para todos los municipios (aunque con una previsión singular para Madrid y Barcelona: disposición adicional 6.^a). Esta unidad de régimen jurídico era y es lógica, teniendo en cuenta el carácter necesariamente *básico* de la legislación de régimen local (art. 149.1.18 CE y STC 214/1989). En principio, la diversificación de regímenes jurídicos, en el marco de la legislación básica estatal, debía tener lugar conforme a las leyes de cada Comunidad Autónoma.

7. Pero la realidad muestra que esa diversificación jurídica a escala autonómica ha sido muy limitada. Primero, porque la *garantía institucional de autonomía provincial* (art. 141 CE y STC 32/1981) dificulta opciones normativas alternativas para la articulación de los dos niveles básicos del gobierno local: el municipal y el supra o intermunicipal. Y segundo, porque la legislación estatal es, aunque formalmente básica, muy *extensa e intensa*, y por tanto con escaso margen para la diversificación autonómica. El Tribunal Constitucional ha consolidado esta uniformidad normativa estatal, permitiendo leyes básicas muy detalladas —comenzando por la propia LBRL⁸— y enjuiciando con rigor a las leyes autonómicas en alguna forma innovadoras respecto de la LBRL⁹.

⁷ Vid. al respecto, sobre la reconfiguración de los municipios en el tránsito del Antiguo Régimen al Estado contemporáneo: E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», *Revista de Administración Pública*, núm. 33, 1960, pp. 79-108 (esp. p. 91); A. NIETO, *Estudios históricos sobre administración y derecho administrativo*, INAP, Madrid, 1986, p. 97. Para los *Länder* alemanes: M. BURGI, *Kommunalrecht*, op. cit., p. 19 § 3.

⁸ Así: STC 214/1989 y luego, entre las más señeras: SSTC 103/2013, 41/2016 y 111/2016.

⁹ Por ejemplo, sobre los órganos de gobierno de las sociedades mercantiles: STC 137/2028.

Así, un aspecto muy relevante del régimen jurídico de los municipios rurales, como es su interacción con las entidades supramunicipales o intermunicipales de gobierno local, tanto voluntarias (mancomunidades) como necesarias (provincias), ha quedado sustancialmente articulado en la LBRL, con un margen limitado para la legislación territorial. En todo caso, incluso en las Comunidades Autónomas *uniprovinciales* (donde no rige la garantía constitucional de autonomía provincial) la mayoría de los parlamentos autonómicos no ha utilizado el espacio normativo disponible para un modelo alternativo de planta local (mediante áreas metropolitanas o comarcas). En general, las Comunidades Autónomas uniprovinciales —con la excepción notable de Illes Balears por la singularidad de sus consejos insulares— han optado por *regionalizar* la actividad provincial o, más simplemente, por dejar *de facto vacante* el nivel supramunicipal de gobierno local (tal es el caso del la Comunidad de Madrid).

8. Así que, en general, la recatada diversidad del régimen municipal actual proviene de la *legislación estatal*, no de la legislación autonómica. Y se basa normalmente en *criterios demográficos*. El art. 26.1 LBRL distingue, en su regulación de los servicios municipales obligatorios, entre municipios de 5.000, 20.000 y 50.000 habitantes. También, la legislación de haciendas locales singulariza desde 2004, en lo que hace al régimen de transferencias estatales, a los municipios de más de 75.000 habitantes [art. 111.b)] del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales: LHL). Posteriormente, desde la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, la LBRL singulariza a los «municipios de gran población». Y a partir de 2006, el Estado ha singularizado, mediante sendas leyes *ad hoc*, tanto a Madrid como a Barcelona¹⁰.

9. Dejando ahora al margen las leyes especiales de Madrid y Barcelona, la regulación estatal *por segmentos demográficos* puede ser cuestionada. Primero, porque los distintos hitos demográficos no necesariamente son relevantes para las correspondientes consecuencias jurídicas. Por ejemplo, una población superior a 75.000 habitantes, que puede ser «municipio de gran población» conforme al art. 121.1.d) LBRL, es un dato que no guarda conexión directa con la necesaria existencia, para esa clase de municipios, de una distinción organizativa entre la secretaría general del pleno y la del resto del ayuntamiento (art. 121.5 LBRL). En segundo lugar, las diferencias cualitativas *dentro de cada segmento* de municipios pueden ser muy relevantes. De manera que la regulación estatal, más que adaptar el régimen municipal a la realidad de cada municipio y territorio, crea *nuevos regímenes comunes o estandarizados*, desconectados de todo factor real distinto de la población. Piénsese por ejemplo en las necesidades financieras de los municipios de más y menos de 75.000 habitantes (cifra de población que determina las transferencias estatales conforme a los arts. 118 y 122 LBRL). Ciertamente que a efectos de la financiación municipal puede ser relevante la población de cada municipio,

¹⁰ Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona; Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

pero no en mayor medida que el PIB de la ciudad y Comunidad Autónoma, los valores catastrales de los inmuebles (a efectos del IBI), el grado de ruralidad de cada municipio (por dispersión de la población sobre el territorio), su carácter metropolitano, o la tasa de envejecimiento de la población.

10. En el estrecho margen que las leyes estatales permiten a las *Comunidades Autónomas* se han desarrollado algunos modelos de diversificación jurídica, aunque su alcance o eficacia real no está por completo contrastado. En la mayoría de los casos, las leyes autonómicas de régimen local han introducido algunas especialidades para *todos sus municipios*, y por tanto solo han atendido a factores diferenciales de alcance regional. Aquí se incluyen incluso las leyes canarias y baleares, en las que el fenómeno insular da lugar a una relación singular —pero estandarizada— entre los municipios y los consejos insulares (baleares) o los cabildos canarios¹¹. También, la comarcalización de Cataluña, cuyo alcance práctico real es limitado, ha incluido diversidad municipal con escala autonómica, pero no entre los distintos tipos de municipios catalanes¹². Algo distinta es, en su origen, la estrategia de diversificación de Aragón, mediante leyes *ad hoc* para cada una de las nuevas comarcas en el marco de una ley general (hoy, el Decreto Legislativo aragonés 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización Aragón), aunque a la postre las singularidades de régimen jurídico municipal en las distintas comarcas son muy secundarias¹³. La singularización jurídica de Vigo y los municipios de su entorno, a través de la entidad metropolitana regulada en Ley gallega 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo, aún carece de existencia práctica. Así que el caso de singularización jurídica autonómica más acabado y eficaz es el de Barcelona, a través de su ley especial (Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona) complementada por la posterior Ley estatal 1/2006.

11. La opción alternativa a la diversificación jurídica mediante segmentos estandarizados de municipios (normalmente basados en la población) consiste en reconocer *mayor autonomía* a cada municipio, para singularizar su propio régimen jurídico. Esta opción legislativa es poco frecuente en España, tanto en la legislación estatal como en la autonómica. Apenas es identificable con claridad en la Ley de Carta Municipal de Barcelona, donde directamente se prevé el desarrollo normativo de la ley mediante reglamento u ordenanza municipal (art. 6). Ni siquiera la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid reconoce al ayuntamiento una elevada capacidad para la autodiferenciación. Tampoco los municipios con estatuto de capitalidad autonómica (otorgado mediante ley autonómica) cuentan con un poder relevante para la autosingularización jurídica, or-

¹¹ Para Baleares: arts. 6 a 8, 29, 40, entre otros, de la Ley balear 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen local y Ley balear 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares. Para las Islas Canarias: Ley canaria 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

¹² Arts. 2 y 3 del Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Organización Comarcal de Cataluña.

¹³ Incluso para la Comarca Central, en la que incluye Zaragoza: Ley aragonesa 8/2019, de 29 de marzo, de Creación de la Comarca Central.

ganizativa o funcional¹⁴. Un problema característico de la auto-diferenciación municipal está en la difícil *articulación* de municipios singularizados con una entidad supramunicipal uniforme (provincia, comarca, veguería, isla). También, la auto-diferenciación puede generar efectos negativos en términos de *seguridad jurídica*, así como mayores *costes de información* para los empleados, vecinos y operadores externos (empresas, otras Administraciones públicas) y mayores *costes de funcionamiento*, porque un nivel de especialización municipal elevado dificulta la extrapolación de estándares, catálogos de buenas prácticas y protocolos de funcionamiento de otros municipios. Estos posibles efectos negativos, aunque reales, pueden ser en la práctica poco relevantes. La experiencia empírica en federalismo y municipalismo asimétrico muestra que el nivel de *diversidad final* o real es considerablemente más limitado que el potencial. Porque las innovaciones en una organización pública, una vez experimentadas, activan fenómenos de *isomorfismo*¹⁵, y por tanto de uniformidad (aunque por vía voluntaria). De esta forma, además, se favorece la experimentación en escalas pequeñas, permitiendo la expansión o generalización de regímenes jurídicos ya contrastados.

12. Una opción intermedia entre la diversificación jurídica heterónoma (por tipos o segmentos legales de municipios) y la singularización autónoma consiste en la regulación por ley de varios regímenes municipales *estandarizados* que además permiten *opciones de singularización* para cada municipio. Varias son aquí las posibilidades. Consiste la primera en regular por ley varios regímenes municipales alternativos, permitiendo a cada municipio la opción por el más adecuado a sus características. Así, por ejemplo, las leyes canadienses de régimen local regulan de forma acabada varios sistemas electorales municipales, permitiendo que sea cada municipio quien opte por uno u otro sistema¹⁶. Esta opción reduce los *costes de regulación*, porque no pesa sobre cada municipio la configuración de ese régimen singular, sino solo la opción por un tipo normativo. También reduce las *cargas de información* y la inseguridad jurídica, porque el número de regímenes jurídicos es limitado. Una segunda posibilidad consiste en partir de un régimen legal *uniforme*, pero permitiendo *algunas opciones* concretas para cada municipio, dentro de ese régimen. Lógicamente, para que esta opción sea real y funcional es necesario que el régimen legal uniforme sea poco extenso e intenso, pues en otro caso la diversidad resulta ficticia. En gran medida, esto es lo que ocurre actualmente en España, donde formalmente cada municipio tiene poder de autorregulación, mediante ordenanzas, reglamento orgánico y planes (arts. 22.2 y 123.1 LBRL). Pero todos estos actos normativos, en la medida en que la legislación básica estatal es muy extensa e intensa, y que incluso viene complementada por la legislación autonómica (tanto sectorial como de régimen local) de hecho impide la autodiversificación jurídica municipal.

¹⁴ Para las capitales autonómicas, distintas de Madrid y Barcelona: J. AGUDO GONZÁLEZ, «La regulación de las capitales regionales y su trascendencia a nivel territorial», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 30, 2012, pp. 87-110 (esp. pp. 106 y 109).

¹⁵ P. J. DI MAGGIO y W. W. POWELL, «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», *American Sociological Review*, núm. 48-2, 1983, pp. 147-160.

¹⁶ A. SANCTON, *Canadian Local Government*, op. cit., p. 186.

13. El ámbito aparentemente más favorable para la diversificación del régimen local es el de la *cooperación intermunicipal*. La LBRL no ha regulado extensamente las mancomunidades municipales. Esa regulación estatal contenida ha optado por imponer el carácter voluntario de todas las mancomunidades [arts. 44.1 y 47.2.g) LBRL] y por reconocer directamente a los municipios autonomía para definir aspectos importantes de los estatutos de la mancomunidad (arts. 4.3 y 44.2 LBRL). Estas dos opciones estatales han dado pie a un alto nivel de *diversidad jurídica entre mancomunidades*. De un lado, a falta de regulación estatal extensa, en este ámbito es más relevante la legislación autonómica. Con la singularidad, además, de que esa legislación autonómica no puede ser muy homogénea, para todas las mancomunidades de su territorio. Pues dado que la LBRL directamente ha establecido el carácter *voluntario* de las mancomunidades, así como un amplio poder dispositivo de los ayuntamientos sobre los *estatutos*, la regulación autonómica no puede imponer un modelo único y cerrado de mancomunidades. Así se observa que las leyes autonómicas tienden a establecer un modelo con posibles variaciones, o incluso a regular varios tipos compatibles de mancomunidades, alguno de ellos incentivado. Este último es el caso de las «mancomunidades de interés general» en Castilla y León, las «mancomunidades comarcales» en la Comunidad Valenciana, o las «mancomunidades integrales» de Extremadura¹⁷. En el caso de Castilla y León, las «mancomunidades de interés general» son doblemente diversas: porque pueden convivir con mancomunidades *ordinarias*; y porque la regulación legal incluye con frecuencia normas por defecto, esto es, *desplazables* por los estatutos de cada mancomunidad (siempre que la alternativa cuente con una mayoría suficiente o cualificada), tal es el caso de la forma de integración de los órganos de gobierno de la mancomunidad (arts. 40.1, 44.1 y 2, 50.4 de la Ley castellano-leonesa 7/2013).

III. URBANIDAD Y RURALIDAD COMO EJES DE LA DIVERSIDAD

14. La realidad local es, sin duda, muy diversa. En este estudio se utiliza, como patrón analítico, la distinción entre municipios *urbanos* frente a municipios *rurales*. No es esta una distinción acostumbrada en el Derecho local, que más bien distingue entre las grandes ciudades y los municipios pequeños o medianos, tomando como referencia la población de cada uno. Sin embargo, en el marco de la actual preocupación política por la *despoblación interior* está ganando relevancia el eje urbano-rural, porque subraya una realidad municipal (la rural) que se define no tanto por el número de habitantes como por su localización, tipo de actividad económica, dispersión demográfica, relevancia del «espacio construido», infraestructuras de comunicación e interdependencias entre los distintos núcleos de población. Un análisis de conjunto de esta realidad municipal rural (en la que no solo hay municipios pequeños, sino también otros muchos medianos o

¹⁷ Respectivamente: Ley castellano-leonesa 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio; Ley valenciana 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades; Ley extremeña 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores.

intermedios) es muy relevante para la elaboración de políticas públicas contra la despooblación y, consecuentemente, para la definición de un régimen local que favorezca el equilibrio demográfico.

15. Aunque este estudio adopta como eje analítico la distinción entre los municipios urbanos y los rurales, lógicamente admite que dentro de cada categoría existen realidades municipales muy distintas. En el lado de *lo urbano* se encuentran tanto las grandes como las muy grandes ciudades, y tanto las ciudades muy internacionalizadas (ciudades globales) como otras más locales. En el lado de *lo rural* tenemos también diversidad: municipios muy pequeños, que en España son mayoría, y otros en el entorno de los 20.000 habitantes y con fuerte vinculación a su *entorno comarcal*. Precisamente el dato del entorno —y no tanto la población de cada municipio— es hoy el factor determinante de la ruralidad. En este sentido, el art. 3.a) de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, se refiere precisamente al «medio rural» como «el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²». Este criterio normativo, en la medida en la que predica la ruralidad de entornos, áreas o zonas, concibe a los municipios rurales no tanto en su individualidad como en su interdependencia, como nodos de una red demográfica comarcal. Esta comprensión reticular y comarcal de los municipios rurales cuestiona abiertamente un régimen local —el actual— que toma como referencia primaria y casi excluyente a cada asentamiento humano (cada municipio) y no a los espacios vertebrados con varios núcleos de población dispersos pero interdependientes. Valga lo dicho para insistir en que, aunque a efectos analíticos nos vamos a servir ahora del binomio urbano-rural, esta distinción ni se corresponde con una realidad homogénea, ni pretende tampoco ser la base para configurar dos regímenes jurídicos homogéneos.

16. En este estudio, el análisis diferenciado de los municipios urbanos y los rurales se va a articular en torno a cinco ejes. Se sigue así la metodología comparativa adoptada en el proyecto europeo de investigación LoGOV¹⁸. Esos ejes analíticos son: las competencias y servicios municipales; la organización interna; los niveles de gobierno local; las formas democráticas municipales, y la financiación municipal.

IV. DIVERSIDAD JURÍDICA EN LOS MUNICIPIOS URBANOS

17. Los municipios urbanos, entre los que contamos al menos a las grandes y las muy grandes ciudades, son una realidad social que plantea necesidades singulares, y por tanto también una articulación jurídica singular. Las necesidades o realidades singulares, si bien pueden ser comunes a todas las grandes ciudades, no lo son de la misma forma en cada una de ellas. Así, las *ciudades metropolitanas* plantean problemas de interacción con municipios de su entorno (y de gestión de la población flotante). También, las llama-

¹⁸ *Local Government and the Changing Urban-Rural Interplay*. <http://www.logov-rise.eu>.

das *ciudades globales* presentan problemas característicos de desigualdad económica y de terciarización del suelo urbano¹⁹. Las *ciudades-capital* muestran necesidades singulares por la concentración de sedes institucionales en su suelo urbano y por el alto número de empleados públicos entre su población productiva. En suma, los municipios urbanos presentan muchas diferencias entre sí, lo cual justifica también que entre ellos haya también algún grado de diversidad jurídica.

1. Competencias y servicios municipales

18. En los municipios urbanos se plantean *necesidades características*, que requieren o aconsejan cierta actividad municipal. Fenómenos reales como la alta concentración de situaciones de necesidad o emergencia social en las grandes ciudades, o como la mayor densidad de población inmigrante, o también como la mayor tasa contaminación atmosférica, demandan una intensa y compleja intervención municipal. Porque son fenómenos que necesitan respuestas de *proximidad*, aquilatadas a la concreta magnitud de cada situación; y porque son realidades que condicionan o interactúan con muy diversas políticas públicas municipales, como las de ordenación urbana, de vivienda, de transporte urbano, etc. Se plantea entonces, desde la perspectiva jurídica, en qué medida los municipios urbanos cuentan con competencias para responder a todas esas realidades naturales y sociales.

19. Como es sabido, la legislación básica de régimen local no define las competencias municipales, salvo a través del listado de servicios obligatorios del art. 26.1 LBRL (STC 41/2016, FJ 9.º). El listado de materias del art. 25.2 LBRL no es propiamente un listado competencial, sino un catálogo de materias en las que necesariamente las leyes —estatales o autonómicas— han de atribuir competencias a los municipios, a fin de hacer reconocible la autonomía municipal garantizada por la Constitución. En consecuencia, más allá del listado de servicios obligatorios del art. 26.1 LBRL, son las leyes sectoriales —estatales o autonómicas— quienes definen las competencias municipales. Sentado esto, lo cierto es que son pocas las distinciones competenciales entre los diversos municipios, pese a las enormes diferencias que hay entre ellos. Así, de un lado, el art. 26.1 LBRL establece solo tres niveles municipales, en función de la población, siendo el segmento más alto el que agrupa a todos los municipios de más de 50.000 habitantes. Más allá de los servicios obligatorios, las leyes sectoriales contienen *escasas distinciones competenciales*, en función del tipo de municipio. Así ocurre, por ejemplo, con las competencias municipales sobre tráfico (art. 7 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial), o en materia de servicios sociales (art. 46 de la Ley madrileña Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales).

¹⁹ Sobre ellas: F. VELASCO CABALLERO, «El Derecho de las ciudades globales», *Anuario de Derecho Municipal* 2016, núm. 11, 2017, pp. 23-40 (esp. pp. 33 y 35).

20. La falta de diferenciación legal en las competencias municipales, en función de las dimensiones de cada municipio, en parte se ha compensado con la identificación, en paralelo a las competencias municipales expresas, de una *cláusula universal* de competencias, que unas veces se ha identificado directamente en el art. 137 CE²⁰ y otras veces en el —ya derogado— art. 28 LBRL. En términos jurídicos precisos, ninguno de los dos preceptos contiene, en puridad, una atribución competencial universal. La Constitución, más que una competencia universal, contiene un principio general favorable a la autonomía local y algunos estándares competenciales concretos, en materias donde el interés local es especialmente intenso²¹. Y el art. 28 LBRL expresaba, más que una competencia municipal universal, una competencia prestacional limitada y complementaria, respecto de la actuación estatal o autonómica. Como es sabido, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, derogó el art. 28 LBRL. Y como reemplazo introdujo el actual art. 7.4 LBRL, donde se regulan las llamadas «competencias impropias», cuyo ejercicio está sometido al doble informe vinculante de no duplicidad y sostenibilidad, emitido por el Estado o la Comunidad Autónoma respectiva, en función de la materia. En el enjuiciamiento constitucional de la competencia municipal *ex* art. 7.4 LBRL, el Tribunal Constitucional ha dejado claro que se trata de una *competencia propia y general* (o universal), si bien su ejercicio está sometido a límites de no duplicidad y sostenibilidad. Además, en el desarrollo legislativo y la práctica autonómica en torno al art. 7.4 LBRL resulta hoy claro que los ayuntamientos —salvo en situaciones financieras extremas, que ya son muy excepcionales— pueden llevar a cabo cualquier iniciativa de interés local, más allá de los listados de competencias contenidos en las leyes sectoriales. Por supuesto que esa iniciativa municipal no puede producirse *contra legem*, y por tanto no cabe ninguna actuación municipal que dificulte el legítimo ejercicio de una competencia por la Administración estatal o autonómica; ni tampoco puede el ayuntamiento actuar en una materia por completo reservada por la ley a la Administración estatal o autonómica. Pero fuera de estos supuestos, los municipios disponen de una competencia propia y general para actuar en cualesquiera ámbitos de interés municipal. Esta competencia general cobra pleno sentido en relación con las grandes ciudades. Pues es precisamente en ellas donde se plantean necesidades y donde se dan condiciones financieras que permiten una actividad municipal más extensa.

21. Según lo dicho, se puede cuestionar la necesidad de una *eventual ampliación legal de competencias* para los municipios urbanos, a lo que se refieren con frecuencia tanto los grandes municipios como las asociaciones municipalistas. En puridad, la cuestión central no es tanto la existencia de competencias suficientes, que en términos generales están aseguradas mediante la competencia propia general *ex* art. 7.4 LBRL, como que en ciertas materias de notable interés local (como la inmigración o el transporte urbano)

²⁰ J. L. CARRO y FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «El debate sobre la autonomía municipal», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, pp. 89 y ss.

²¹ F. VELASCO CABALLERO, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009, pp. 45 y 59.

el Estado o las Comunidades Autónomas o bien *ocupan por completo* el correspondiente ámbito material, o bien *regulan* la posible actividad municipal de tal manera que los ayuntamientos apenas si pueden definir políticas públicas propias, en función de sus singularidades, necesidades, capacidad financiera y prioridades políticas. La superación de esta situación es compleja. En primer lugar, porque tanto el Estado como —sobre todo— las Comunidades Autónomas tienden a una *comprensión expansiva* de sus propias competencias. Y en segundo lugar, porque la realidad de micromunicipalismo en muchas partes de España reclama una extensa e intensa presencia estatal o autonómica en la mayoría de las materias municipales, presencia esta que una vez activada resulta difícil de limitar respecto de los grandes municipios. Aceptada esta premisa, la singularización competencial de las grandes ciudades no pasa por suprimir o reducir la intervención estatal o autonómica, pues ya se ha visto que esta es necesaria y conveniente para muchos municipios con escasa capacidad funcional real. Más bien, la adecuación competencial de los grandes municipios pasa por tornar en *supletoria o desplazable* la intervención estatal o autonómica. Esto es, según la experiencia que proporciona el federalismo contemporáneo se puede aceptar que una Comunidad Autónoma regule con extensión cierta actividad municipal; o incluso que directamente preste determinados servicios de interés local en muchos términos municipales. Y que, al mismo tiempo, las leyes prevean que ciertas ciudades que cuentan con capacidad técnica, política y financiera suficiente, *desplacen* la regulación autonómica, o incluso sustituyan la actividad autonómica directa. Piénsese, por ejemplo, en la educación infantil no reglada (0-3 años), donde la actual coexistencia de iniciativa autonómica y municipal pudiera dar paso a una regulación legal en la que, por decisión municipal, toda la educación infantil pudiera ser de provisión municipal; y que incluso la regulación autonómica en la materia —al menos la reglamentaria— pudiera ser también desplazable por normas municipales. O piénsese también en la contaminación acústica, donde podríán convivir una densa regulación autonómica (incluso con estándares muy detallados de saturación acústica) con la posibilidad de que esas reglas fueran *meramente supletorias*, y por tanto desplazables por los distintos municipios. De esta forma, la regulación autonómica o estatal garantizaría la existencia de regulación en municipios que, por su insuficiente capacidad política o técnica, no pueden regular por sí una determinada materia. Pero esa misma regulación no vincularía a aquellos municipios (normalmente, los de mayor capacidad política y técnica) que sí estuvieran en condiciones de adaptar los criterios normativos generales a las singularidades de la ciudad. Esta propuesta ya tiene ejemplos reales, como cuando los reglamentos autonómicos regulan el horario de los locales de ocio, permitiendo que esos horarios sean alterados por ordenanza municipal²². Según lo dicho, en materias de claro o preferente interés local, y donde los ayuntamientos tienen capacidad efectiva de actuación, la intervención autonómica o estatal —tanto prestadora como reguladora— podría ser propiamente subsidiaria, respecto de la municipal.

²² Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid: Orden 42/2017, de 10 de enero, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, por la que se establece el régimen relativo a los horarios de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como de otros establecimientos abiertos al público.

2. Organización interna

22. Los ayuntamientos urbanos, normalmente grandes o muy grandes, precisan de una organización compleja, tanto de gobierno como administrativa. Tradicionalmente, la organización municipal ha sido *muy uniforme*, excepto para los municipios con régimen de carta. Para estos últimos, una ley especial venía a singularizar o adaptar la organización de un municipio concreto. Tal es históricamente el caso de Madrid y de Barcelona, que tiene continuidad hasta nuestros días (*supra* § 11). En 2003, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local introdujo un régimen jurídico organizativo especial para un conjunto de municipios, los llamados «de gran población». Luego, también varias Comunidades Autónomas, mediante leyes de capitalidad, han introducido algunas —pocas— singularidades para las correspondientes ciudades. En todos estos casos se mantiene una pauta normativa: es *una ley, estatal o autonómica*, quien establece un régimen organizativo singular para las correspondientes ciudades. Por ejemplo, ampliando las atribuciones de la junta de gobierno municipal (art. 127 LBRL), imponiendo a todas las grandes ciudades la existencia de distritos (art. 128 LBRL), o exigiendo preceptivamente una «comisión general de sugerencias y reclamaciones» (art. 132 LBRL) (*sic*). De manera que, con carácter general, la singularización de estas ciudades no es propia, sino *heterónoma*. No resulta de los reglamentos orgánicos municipales, sino directamente de las leyes.

23. Esta singularización organizativa de los grandes municipios, por ley imperativa, es abiertamente cuestionable. Primero, porque limita la autonomía organizativa de precisamente aquellos municipios que cuentan con más capacidad política, financiera y de gestión. Al punto de que, en muchos aspectos, los municipios de régimen común disponen de más autonomía organizativa, mediante su potestad de crear «órganos complementarios» (art. 20.3 LBRL) que los grandes municipios. En términos generales, la jurisprudencia constitucional ha aceptado esta regulación organizativa por ley (STC 103/2013). Y no porque no fuera evidente que limita la capacidad organizativa municipal, sino porque la propia garantía constitucional de autonomía municipal en el art. 137 CE es tan imprecisa e indeterminada que prácticamente admite cualquier regulación legal. Pero, aun admitido que esta singularización legal de los grandes municipios *no es inconstitucional*, es una opción normativa *poco justificable*. Si la razón de la singularización legal está en la complejidad real de ciertos municipios urbanos (los grandes), lo que marca la necesidad de singularización es el propio *grado de complejidad*. Esto es: así como la diversidad y complejidad real justifica un régimen organizativo singular, nada justifica que esa diversidad real de lugar a un nuevo régimen jurídico uniforme (para todos los grandes municipios).

24. La experiencia comparada muestra otras formas de configurar jurídicamente la diversidad organizativa de las grandes ciudades. Por ejemplo, en *Italia* la autonomía organizativa de cada municipio, mediante el reglamento orgánico, es notoriamente

superior a la que reconoce el Derecho español²³. Y también en países *anglosajones* la autonomía organizativa de los grandes municipios es muy considerable. En esa singularización, la ley se limita a establecer posibilidades diversas, o un régimen organizativo supletorio, *desplazable* por el correspondiente municipio²⁴. De esta manera, la ley cumple una función de *límite a la diversidad* o de garantía de seguridad jurídica (regulación por defecto), pero no impone la forma y grado en que cada gran ciudad debe ser organizativamente diferente.

3. Niveles de gobierno local

25. La homogeneidad del régimen local español también alcanza a la relación de las municipios urbanos con los niveles supramunicipales de gobierno local, fundamentalmente con las provincias. Partiendo de la garantía institucional de provincias y municipios (arts. 137 y 141 CE) la LBRL ha establecido una planta local en la que —con las excepciones que enseguida se comentan— todo el territorio español está integrado en algún municipio; y todo municipio forma parte de una provincia. Esta doble estructura imperativa del gobierno local solo se exceptúa allí donde lo ha permitido la Constitución. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales (conforme al art. 143 CE) y en los territorios históricos vascos (DA 1.ª CE). Y precisamente porque el fundamento constitucional no es claro, no se puede confirmar la supresión de las dos provincias canarias²⁵. De esta manera, la mayoría de las grandes ciudades se integran en provincias.

26. La integración de las grandes ciudades en las provincias resulta *paradójica*, e incluso contradictoria, desde múltiples perspectivas. En primer lugar, si la función característica de las provincias es la cooperación y asistencia a los municipios pequeños y medianos, por debajo de 20.000 habitantes (art. 36.1 LBRL), no resulta coherente que también las grandes ciudades formen parte de las correspondientes provincias. Y que, consecuentemente, estén representadas en los órganos de gobierno de cada diputación provincial, por mucho que conforme al régimen electoral actual esa participación no pueda ser abrumadora, aunque sí mayoritaria [art. 202.2. b) LOREG]. Es difícilmente cohonestable que la función característica de la diputación sea la cooperación y asistencia a los municipios «de menor capacidad económica y de gestión» [art. 36.1. b) LBRL] y que, simultáneamente, en el ejercicio de esa función participen los representantes de municipios (los grandes) no directamente beneficiarios de la actividad asistencial, cooperativa y coordinativa de la diputación provincial²⁶.

²³ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Mulino, 2007, p. 93.

²⁴ Para las ciudades de «home rule» en Estados Unidos: D. J. MCCARTHY, Jr y L. REYNOLDS, *Local Government Law*, op. cit., p. 34.

²⁵ F. VILLAR ROJAS, «Régimen especial canario», en Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. IV, 3.ª ed., 2011, Iustel, Madrid, pp. 4463-4519 (esp. p. 4469).

²⁶ P. BIGLINO CAMPOS, «La reforma de la elección de los miembros de las diputaciones provinciales: mejorar la legitimidad de origen respetando la legitimidad de ejercicio», en L. PAREJO ALFONSO y A. ARROYO GIL

27. En términos *comparados*, numerosos países muestran una *articulación asimétrica* y *ad hoc* de los niveles locales de gobierno. Así ocurre, desde luego, con Alemania, Estados Unidos o Canadá. En Alemania tenemos, en primer lugar, que los *Kreise* (comarcas), si bien están garantizados en la Constitución federal (art. 28 II GG), no incluyen necesariamente a los grandes municipios. De esa forma, el *Kreis* se concentra en la función cooperativa o asistencial hacia los municipios rurales y pequeños²⁷. Esto a su vez facilita que en cada *Land* pueda haber algún otro tipo de entidad local de distinta escala a la del *Kreis*, como ocurre con los *Bezirke* en Baviera o las *Landschaftsgemeinschaften* en Nordrhein-Westfalen. En Estados Unidos, si bien el nivel comarcal de gobierno local está generalizado (*counties*), su ámbito territorial es muy diverso, como también su relación con las grandes ciudades²⁸. Y como último ejemplo, también los gobiernos comarcales en las provincias canadienses son muy diversos: no existen en todo el territorio; cuando existen, no siempre comprenden a las grandes ciudades; e incluso pueden sustituir por completo a los propios gobiernos municipales. La articulación de los niveles del gobierno local es claramente una política pública territorial, y por tanto muy cambiante en función de las situaciones concretas y las mayorías electorales. Eso sí, esta política territorial la decide cada parlamento provincial²⁹.

28. Para España resulta aconsejable una *mayor diversidad* en la articulación de los niveles de gobierno local. De entrada, la diversidad *geográfica, económica y demográfica* de España es de por sí muy elevada, lo que naturalmente justifica una mayor diversidad en la articulación de los niveles de gobierno local. De otro lado, la idea política de *unidad nacional*, que desde los inicios del siglo XIX ha sido determinante para la articulación homogénea del territorio mediante municipios y provincias, es compatible hoy con altos niveles de autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE), e incluso con un cierto nivel —sin duda modesto— de asimetría autonómica. En otros términos: la idea política de la unidad nacional, hoy plenamente constitucionalizada, difícilmente explica la homogeneidad de la planta local (municipal y provincial) de España.

29. El reto político actual puede ser, entonces, la introducción de mayor diversidad en la articulación de los niveles locales de gobierno sin afectar a la garantías constitucionales de autonomía municipal y provincial (arts. 137 y 141 CE). Dada la deferencia que el Tribunal Constitucional ha tenido hasta ahora con la legislación básica de régimen local (*supra* § 7), no resulta problemático que la LBRL introduzca *mayor diversidad* en la articulación de municipios y provincias. Sí puede ser necesario que esa mayor diversidad vaya acompañada de una *reforma de la LOREG*, en lo que hace a la composición de los órganos de gobierno de las diputaciones. Para ser conforme con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, la introducción de mayor diversidad en

(dirs.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2017, pp. 361-382 (esp. p. 376).

²⁷ M. BURGI, *Kommunalrecht*, op. cit., p. 289.

²⁸ L. REYNOLDS, *Local Government Law*, op. cit., p. 100.

²⁹ A. SANCTON, *Canadian Local Governments*, op. cit., pp. 7 y 85.

el gobierno local ha de respetar tanto las competencias autonómicas sobre régimen local como las propias garantías institucionales de autonomía provincial y municipal. En este sentido, la forma óptima de regulación básica, en clave de diversidad, pasa por *no imponer un nuevo régimen uniforme* de articulación entre provincias y municipios, sino por abrir nuevos espacios competenciales para que las Comunidades Autónomas adapten su estructura territorial. La LBRL puede autorizar, en este sentido, que por decisión legal autonómica las grandes ciudades ocupen una posición secundaria respecto de las funciones y gobierno provincial. Se puede admitir que, conforme a la jurisprudencia constitucional que arranca de la STC 31/1982 (y con continuidad en las SSTC 170/1989 y 109/1998), el art. 141.1 CE no autoriza a que determinados municipios queden por completo al margen de la organización provincial. Pero la integración de los municipios urbanos en la provincia puede ser diversa. Es posible, en este sentido, que la LBRL permita que los grandes municipios queden al margen de las funciones de asistencia y cooperación provincial, y solo queden comprendidas en las redes de servicios provinciales supramunicipales. En coherencia con esta posible redefinición funcional de las provincias, sería necesaria una nueva regulación de la participación de los grandes municipios en los órganos provinciales de gobierno. Esto puede consistir en la redefinición de las *circunscripciones electorales provinciales*, a fin de limitar la presencia representativa de los grandes municipios. Insisto, en todo caso, en que la función de la LBRL, para adaptar la planta local a la singularidad y diversidad real de los distintos territorios y ciudades, no consiste en regular de forma uniforme las relaciones entre los municipios urbanos y sus correspondientes provincias. Corresponde a la LBRL, más bien, retranquear la regulación básica estatal y abrir el espacio normativo a las leyes de régimen local de las Comunidades Autónomas. En el caso de la LOREG, en cambio, y dada la tradicional concepción uniforme del régimen electoral local (por lo demás cuestionable) resultaría necesario que la propia LOREG introdujera varios *sistemas electorales alternativos* para las provincias, aplicables en función de cuál fuera la forma de integración de las grandes ciudades en sus correspondientes provincias. En todo caso, la apertura de la LBRL y la LOREG a la diversidad territorial, y por tanto a diversas formas autonómicas de articulación de provincias y municipios, no justifica por sí un único régimen autonómico para todos los municipios urbanos de su territorio. Antes bien, y siguiendo la experiencia anglosajona en este punto, la ampliación del ámbito normativo autonómico aconseja el tratamiento singular de las distintas ciudades. En esta orientación normativa es necesario atender a la posible existencia de entidades locales comarcales, como ocurre en Aragón y Cataluña.

4. Formas democráticas

30. Es observable, en términos comparados, que las ciudades pueden contar con un sistema democrático propio y singular. Es el caso de Estados Unidos y Canadá, donde en el marco de las leyes (de cada Estado o provincia, respectivamente) cada ciudad

puede establecer su propio sistema democrático, incluido el sistema electoral³⁰. Esto explica que en una ciudad el sistema electoral pueda ser *mayoritario*, y por circunscripciones distritales múltiples, y en la ciudad vecina el régimen electoral pueda ser *proporcional* y con circunscripción única. Sin embargo, en los países europeos esta extensa diversidad es más la excepción que la regla. En el caso de España, la *homogeneidad* es completa. Por dos razones. Primero porque el sistema electoral es el desarrollo del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 CE), lo que activa la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE. Podría discutirse en qué medida esa reserva de ley abarca todo el régimen electoral municipal, pero lo cierto es que el Tribunal Constitucional ha considerado que aquí está presente una segunda reserva de ley orgánica, también en el art. 81.1 CE, referida al «régimen electoral general» (STC 38/1983, FJ 2.º)³¹.

31. En términos generales, se puede considerar *innecesaria una mayor diversidad electoral* en los municipios grandes. El régimen electoral actual, proporcional, con circunscripción única y con asignación de escaños mediante la fórmula D'Hondt, no produce por sí distorsiones en el gobierno de las grandes ciudades. Más aún, la circunscripción única tendencialmente favorece *políticas de ciudad*, más que la agregación de intereses de representantes de los distritos (cual es lo propio de sistemas electorales mayoritarios con circunscripciones múltiples). Sí resulta conveniente, en cambio, la regulación de los procedimientos electivos para los órganos de los distritos. Como es sabido, la regulación general de los distritos en los arts. 24 y 128 LBRL no contiene ninguna forma de elección. Pero precisamente en los grandes municipios tiene sentido que, en función del grado de competencias y financiación de los órganos de los distritos, se defina también la forma de provisión democrática de esos órganos. Es posible, aunque infrecuente, que la junta de distrito sea de *elección directa* por los vecinos³².

5. Financiación

32. En el plano *financiero*, las grandes ciudades también son singulares. Por dos razones. Del lado de los ingresos, porque la capacidad de financiación con *tributos propios* es normalmente elevada. En primer lugar, el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), en la medida en que grava bienes con un elevado valor catastral (pues en las grandes ciudades el valor catastral de los inmuebles urbanos es generalmente elevado) tendencialmente produce un alto rendimiento financiero, incluso en los ciclos bajos del ciclo económico. Los demás tributos municipales, aunque proporcionalmente aportan menos

³⁰ Para Estados Unidos: D. J. MCCARTHY, JR y L. REYNOLDS, *Local Government Law*, op. cit., pp. 152-168. Para Canadá: A. SANCTON, *Canadian Local Governments*, op. cit., p. 186.

³¹ Una crítica en L. COSCULLUELA MONTANER, «Las elecciones locales», en S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 1494-1561 (esp. p. 1506).

³² R. L. GALINDO CALDÉS, *La organización territorial en los municipios: los distritos*, CEMCI, Granada, 2014, p. 203.

ingresos que el IBI, gravan capacidades contributivas diversas, lo que permite a cada ayuntamiento *diversificar la presión fiscal* propia entre distintos sujetos y para distintos fines. Así, por ejemplo, un aumento de gravamen en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM) normalmente se proyecta en menor medida sobre las personas mayores, que en cambio suelen soportar mayor presión fiscal por los impuestos ligados a la propiedad inmueble³³. Dado que la capacidad fiscal en los grandes municipios urbanos es en principio más elevada —el menos por comparación con los municipios medianos y pequeños—, el régimen financiero de los grandes municipios urbanos debería ir dirigido, fundamentalmente, a optimizar sus recursos a través de *tributos propios* y *tributos compartidos*.

33. En cuanto a los *tributos propios*, el catálogo actual de tributos municipales es difícilmente ampliable. Se podría plantear, a lo sumo, la municipalización del impuesto por *pernoctación hotelera*, que en la actualidad se regula en algunas leyes autonómicas (como la Ley catalana 5/2012, de 20 de marzo, de Medidas Fiscales, Financieras y Administrativas y de Creación del Impuesto sobre las Estancias en Establecimientos Turísticos). En la experiencia comparada también existen algunos impuestos municipales secundarios, como el que grava la tenencia de animales domésticos, la segunda vivienda, o las actividades recreativas³⁴. En todo caso, el rendimiento posible de estos posibles impuestos municipales es muy limitado. También se puede plantear la optimización recaudatoria de los actuales tributos municipales, aunque lo cierto es que ya en la actualidad los ayuntamientos disponen de un margen muy considerable de regulación (sobre los tipos impositivos) infrautilizado. En algunos países se ha propuesto, para la financiación de las grandes ciudades, la creación de impuestos municipales sobre la actividad comercial (*sales tax*) o incluso sobre la renta de las personas físicas³⁵. En términos generales, estos tributos municipales propios sobre *hechos imposables compartidos* presentan numerosas dificultades. Unas son de armonización con los impuestos regionales o estatales del mismo tipo. Y otras se refieren al alto coste de gestión de estos tributos, en atención a la recaudación real a la que pueden dar lugar. Sí es más directamente planteable, en cambio, la posibilidad de reconocer una cierta *capacidad normativa* a los ayuntamientos *sobre impuestos generales*, en relación con actividades o rentas producidas en su término municipal. Así, por ejemplo, se podría plantear un cierto poder municipal para elevar el tipo impositivo del impuesto sobre la renta, para los residentes en la correspondiente ciudad. El impuesto lo seguiría recaudando el Estado —lo que evitaría la agregación de

³³ H. KITCHEN y E. SLACK, «More Tax Sources for Canada's Largest Cities: Why, What, and How», *IMFG Papers on Municipal Finance and Government*, núm. 27, 2016, pp. 1-33 (esp. p. 7); F. VELASCO CABALLERO, «Gobiernos locales en Canadá y en España: lejos, pero no tanto», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 13, 2020, pp. 22-46 (esp. p. 41 § 47).

³⁴ Para Alemania: A. GARCÍA MARTÍNEZ, «La financiación de los municipios en Alemania», en F. VELASCO CABALLERO, *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2010, pp. 136-192 (esp. p. 159).

³⁵ A. SANCTON, *Canadian Local Governments*, op. cit., p. 327; H. KITCHEN y E. SLACK, «More Tax Sources...», op. cit., p. 8.

costes de gestión— pero parte de la recaudación, la generada de forma extraordinaria por la elevación municipal del tipo impositivo municipal, beneficiaría directamente al ayuntamiento. Este limitado poder normativo municipal, sobre tributos estatales, lógicamente habría de sustituir a las cesiones de recaudación que, para ciertos municipios grandes, prevén actualmente los arts. 112 a 117 LHL. Estas cesiones de recaudación resultan de aplicar un porcentaje fijo a la recaudación de impuestos estatales (IRPF, IVA e impuestos especiales) en el correspondiente término municipal. No estamos en este caso, propiamente, ante impuestos compartidos, sino más bien ante transferencias estatales, porque el municipio carece de todo poder decisorio sobre los elementos de los impuestos, y simplemente recibe ingresos en función de la recaudación por impuestos estatales en la ciudad.

34. Una mejora de la capacidad tributaria propia de los grandes municipios (mediante nuevos impuestos municipales, mediante la mejora del poder tributario en los impuestos municipales existentes, o mediante la compartición de impuestos estatales) lógicamente ha de replantear el actual *régimen de las transferencias*, tanto estatales como autonómicas. En la actualidad, mediante dos fondos complementarios, ambos regulados en los arts. 118 a 122 LHL, el Estado transfiere recursos financieros incondicionados a todos los municipios. Aunque el criterio básico de distribución es esencialmente la población, en la aplicación práctica del sistema resulta que ciertos municipios urbanos, en especial Madrid y Barcelona, reciben muchos más ingresos per cápita, en forma de transferencias estatales, que otras ciudades medias o pequeñas³⁶. Es cierto que las grandes ciudades, al menos respecto de sus áreas metropolitanas, prestan servicios a más población que la residente, sin que los no residentes contribuyan a la financiación. Pero siendo esto cierto, también lo es que las grandes ciudades tienen a su disposición, a través de los impuestos locales, unas bases impositivas que no existen en los municipios medianos y pequeños. En consecuencia, y siguiendo una experiencia comparada relativamente extendida³⁷, podrían reservarse las transferencias estatales para los municipios con menor capacidad fiscal (los rurales, normalmente) (*infra* § 60). Lo dicho para las transferencias estatales también sería extensible, en el ámbito autonómico, a las participaciones en los ingresos autonómicos (PICAS) reguladas y relativamente relevantes en algunas Comunidades Autónomas, como Andalucía conforme a la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (PATRICA)³⁸.

³⁶ Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local, Ministerio de Hacienda, julio de 2018, pp. 127 y ss.

³⁷ Por ejemplo, para Canadá: F. VELASCO CABALLERO, «Gobiernos locales en Canadá y en España...», *op. cit.*, p. 44 § 57.

³⁸ Para 2020, *vid.* la distribución en <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/haciendaindustriaenergialareas/corporaciones-locales/patrica/paginas/patrica2020.html>.

V. LOS MUNICIPIOS RURALES

1. Ruralidad y despoblación

35. Los municipios rurales presentan muchas singularidades, tanto urbanísticas como económicas, financieras o demográficas. Todas estas singularidades han pasado a un primer plano a través de la preocupación política contemporánea sobre la despoblación de buena parte de la España interior. En esta clave se plantea la posible diversidad jurídica de los municipios rurales, tanto de los pequeños como de los medianos. Ya de entrada se puede plantear que, a diferencia de las grandes ciudades, la *singularización jurídica* de los municipios rurales solo limitadamente puede apoyarse en la autonomía municipal. Pues precisamente uno de los rasgos comunes a los municipios rurales (al menos, de los pequeños) es la falta de capacidad técnica, organizativa y financiera para configurar su propio régimen institucional y funcional.

1.1. Datos y causas de la despoblación

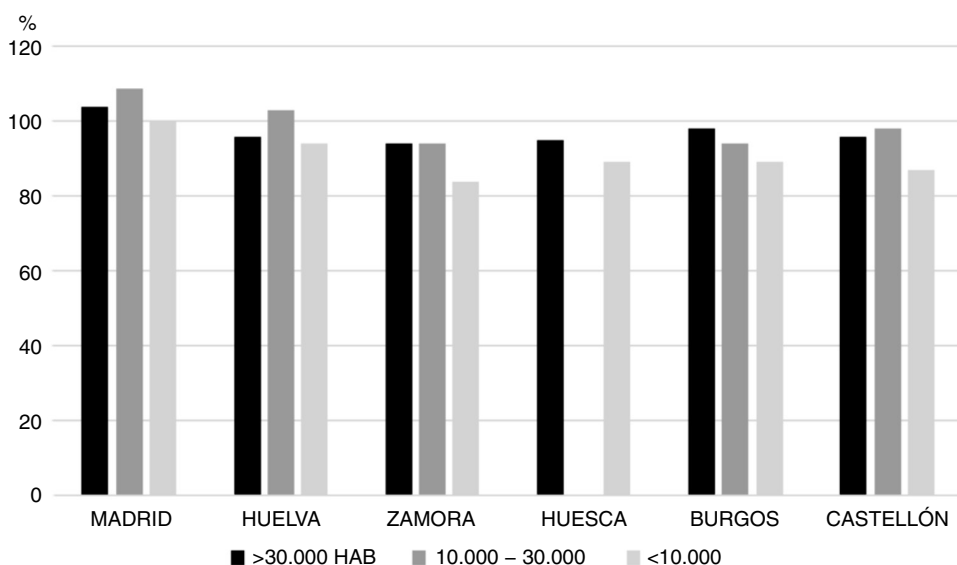
36. Los datos estadísticos muestran que una buena parte de los municipios de España *pierden población*. No solo los municipios rurales más pequeños. También los municipios semiurbanos y los intermedios. El llamado «vaciamiento demográfico» es, en España, un fenómeno conocido desde mediados del siglo XX, si bien sus concretas manifestaciones son cambiantes a lo largo del tiempo. En la segunda mitad del siglo XX los movimientos demográficos fluían de las *zonas rurales* a las ciudades medianas y grandes. Ya a finales del siglo XX emerge con fuerza el fenómeno de la «costalización» o «litoralización» demográfica, fenómeno que llega hasta hoy. En la actualidad, los mayores niveles de despoblación se localizan en Castilla y León, La Rioja, noreste de Castilla-La Mancha, norte de Extremadura, suroeste de Aragón, interior de Cataluña y sur de Galicia³⁹.

37. Estadísticamente está comprobado que cuarenta y dos de las cincuenta provincias españolas han perdido población entre 2011 y 2018 y solo las provincias de Madrid, Barcelona, Vizcaya, Guipúzcoa, Girona, Granada, Las Palmas y Sevilla han visto incrementado su número de residentes. Los datos agregados muestran una intensificación del proceso de despoblación en los municipios de menos de 5.000 habitantes. Ello no obstante, los datos a nivel desagregado esconden una realidad más heterogénea que la mostrada con valores medios. Así, al analizar las provincias individualmente comprobamos que la despoblación se intensifica en las *ciudades intermedias*, la mayoría de ellas

³⁹ P. SERRA, A. VERA, A. F. TULLA y L. SALVATI, «Beyond urban-rural dichotomy: Exploring socio-economic and land-use processes of change in Spain (1991-2011)», *Applied Geography*, núm. 55, 2014, pp. 71-81 (esp. p. 79).

localizadas en áreas rurales. En el Gráfico 1 se recogen cinco casos provinciales representativos para los que la pérdida de población (valores inferiores a 100) se produce también en municipios con poblaciones de más de 10.000 e incluso 30.000 habitantes. Solo en un número muy reducido las ciudades intermedias no pierden población o pierden muy poco, lo que puede deberse al fenómeno referido de la «costalización».

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN MUNICIPAL POR TAMAÑO DE POBLACIÓN 2011-2018



Fuente: elaboración de A. EGEA DE HARO (UAM) para el proyecto de investigación LoGOV, a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística 2019.

38. Por tanto, y a pesar de la inexistencia de un patrón generalizado, la novedad actual es que la despoblación ya no solo afecta a los pequeños municipios rurales, sino también a los municipios rurales *intermedios* e incluso a los *semiurbanos*. Si estos datos se conectan con los de envejecimiento demográfico en esos mismos municipios, claramente se puede pronosticar un agravamiento muy acusado de la despoblación de esos mismos municipios en la próxima década. Por ejemplo, ciudades como Miranda de Ebro o Aranda de Duero, que a mediados del siglo XX ganaron población a costa de los pueblos próximos, ofrecen ahora datos demográficos decrecientes y con mayores tasas de envejecimiento.

39. Estamos, en suma, en un proceso acelerado de *concentración de la población* en unas pocas áreas metropolitanas y en las llamadas megaciudades⁴⁰. Aunque el fenó-

⁴⁰ P. SERRA *et al.*, «Beyond urban-rural dichotomy...», *op. cit.*, p. 70.

meno de la despoblación-concentración demográfica es global, en cada país o región presenta expresiones y causas diferenciadas. En el caso de España, para el análisis de la despoblación se puede distinguir entre los *municipios rurales muy pequeños* (de menos de 1.000 habitantes) y los municipios intermedios (entre los 10.000 y los 30.000 habitantes). En este último grupo de municipios, la despoblación no es aguda, pero sí constante.

40. Múltiples son las explicaciones para los distintos movimientos migratorios. Unos tienen que ver con las *oportunidades económicas y de empleo* en los distintos municipios. Otras explicaciones —complementarias, más que alternativas— se refieren a las *condiciones de vida* en cada municipio. Aunque estos factores objetivos no inciden por igual en todas las personas potencialmente migrantes, pues coexisten con otros factores subjetivos (culturales o familiares)⁴¹, sí se pueden considerar a grandes rasgos como determinantes en los flujos migratorios internos.

41. En primer lugar, hay evidencia empírica de que las *oportunidades económicas* son un factor determinante para las migraciones interiores. La inexistencia de oportunidades en algunos municipios o comarcas son estructurales o vienen de lejos: tienen que ver con el tipo de industrialización de España (muy concentrada en unos pocos polos territoriales), con el tipo de cultivos en los espacios rurales (poco lucrativos, poco intensivos en mano de obra y menos subvencionados por la Política Agrícola Común); con la progresiva concentración de la propiedad agraria⁴², y con la estructura radial de las comunicaciones en España. A estas causas se une ahora la fortísima atracción de capital humano en las llamadas «ciudades globales»⁴³. En ellas se concentra la actividad económica de alto valor añadido (generadora de las rentas más altas) y las actividades económicas subalternas vinculadas a esas actividades de primera línea (servicios auxiliares). Al tiempo, la actividad productiva industrial se ha ido desplazando hacia países en desarrollo. En este contexto se plantea la pregunta sobre la *competencia, capacidad e idoneidad* de los gobiernos locales para promover o favorecer un tejido económico que evite las migraciones.

42. Un segundo factor determinante de las migraciones interiores está en la *disponibilidad y calidad de los servicios públicos y privados*. Entre los servicios públicos relevantes para la calidad de vida se cuentan algunos servicios supralocales esenciales (como la educación y la sanidad) y otros muchos de escala local: bien municipales, bien participados por los municipios y donde su intervención es determinante (servicios ambientales, de movilidad, seguridad ciudadana, asistencia social o vivienda).

⁴¹ Á. PANIAGUA, «Farmers in remote rural areas: The worth of permanence in the place», *Land Use Policy*, núm. 35, 2013, pp. 1-7 (esp. p. 3).

⁴² Á. PANIAGUA, «Farmers in remote rural areas...», *op. cit.*, p. 4; P. SERRA *et al.*, «Beyond urban-rural dichotomy...», *op. cit.*, p. 72.

⁴³ J. R. SHORT, *Global Metropolitan. Globalizing cities in a capitalist world*. Routledge, London-New York, 2004; B. LAPOINTE, *Mondialisation et collectivités territoriales*, Editions L'Épître, Le Mans, 2012, p. 27.

1.2. Políticas demográficas filorrurales

43. Tradicionalmente, el despoblamiento de parte de España no ha sido una preocupación política relevante. Es más, algunas políticas públicas supralocales, como las de desarrollo urbanístico, han coadyuvado activamente al resultado de vaciamiento-concentración de la población. Desde finales del siglo XX la despoblación rural se ha percibido no como un problema social en sí mismo, sino como un factor de *insostenibilidad económica* de muchos municipios de España. Esto ha dado lugar a múltiples e infructuosas políticas de fusión municipal. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, expresa aún esa orientación política. Aunque también recientemente han empezado a cambiar las pautas de análisis y valoración política de las despoblaciones. Primero, porque se ha desarrollado el análisis sobre las *externalidades negativas* de las megaciudades⁴⁴. Y segundo, porque han ganado peso los objetivos políticos de *sostenibilidad ambiental y territorial*, frecuentemente ligados al mantenimiento de los entornos rurales.

44. En este contexto, en los cuatro últimos años se han propuesto e incluso iniciado algunas *políticas públicas* —tanto estatales como autonómicas— directamente dirigidas a frenar la despoblación rural. Se basan estas políticas públicas, fundamentalmente, en la creación de *estímulos financieros* para evitar la deslocalización de las actividades económicas (normalmente mediante ayudas y subvenciones condicionadas) y en la inversión directa o indirecta en *infraestructuras* productivas o de comunicaciones. Dos notas son comunes a estas políticas (reales o propuestas): su procedencia supralocal, y su focalización en los municipios rurales muy pequeños.

45. En efecto, las políticas públicas propuestas o en desarrollo tienen de común que consideran a los municipios y a sus órganos de gobierno más como *destinatarios* que como actores en la lucha contra la despoblación. En una típica iniciativa política *top-down*, el catálogo de propuestas elaborado por la Federación de Municipios y Provincias (FEMP)⁴⁵ incluye —de forma abrumadora— posibles medidas o acciones del Estado y de las Comunidades Autónomas. A veces, involucrando a los municipios y provincias en su ejecución; otras veces sin su participación. No contempla este catálogo de la FEMP la posibilidad de que *los propios gobiernos locales* tomen la iniciativa en la lucha contra su despoblación. En el plano organizativo, proliferan los comisionados (estatal y autonómicos) para el reto demográfico o la despoblación⁴⁶. Pero de nuevo estas formas

⁴⁴ A. RODRÍGUEZ-POSE, «The rise of the “city-region” concept and its development policy implications», *European Planning Studies*, 16-8, 2008, pp.1025-1046 (esp. p. 1025).

⁴⁵ Comisión de Despoblación: *Listado de medidas para luchar contra la despoblación*, abril 2017. En www.femp.es.

⁴⁶ Para el Estado: Real Decreto 40/2017, de 27 de enero. En las Comunidades Autónomas, entre otros: Comisionado para la lucha contra la despoblación, en Aragón (Decreto de la Presidencia del Gobierno de Aragón de 22 de julio de 2015); Comisionado del Reto Demográfico, en Castilla-La Mancha (Decreto 77/2019, de 16 de julio).

organizativas tienen a los municipios como *destinatarios* de políticas supralocales contra la despoblación.

2. Singularización jurídica de los municipios rurales

46. Según se ha dicho hasta ahora, la *uniformidad jurídica* de los municipios es muy elevada. Solo los municipios de gran población, algunas capitales autonómicas, los municipios turísticos y las ciudades de Madrid y Barcelona, cuentan con algunas —pocas— singularidades jurídicas. Para los demás municipios rige el llamado «régimen común», apenas matizado por las leyes de régimen local de las Comunidades Autónomas. Este patrón de homogeneidad para los municipios urbanos y rurales se reproduce en el seno del amplio grupo de los municipios rurales, donde no hay diferencias jurídicas relevantes entre los municipios rurales pequeños y medianos o intermedios. Una de las iniciativas más diferenciadoras hasta ahora, la Ley castellano-leonesa 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio, apenas si ha producido resultados relevantes hasta ahora. Pero la distinción entre los diversos municipios rurales tiene pleno sentido, pues mientras que los municipios *pequeños* son muy dependientes de otros municipios, o de las entidades provinciales o comarcales, los municipios rurales *intermedios* disponen de mayor capacidad técnica, económica y financiera para impulsar sus propias políticas de desarrollo; y además cumplen una función asistencial respecto de los municipios pequeños de su entorno, que dependen de sus servicios especializados.

47. Se plantea entonces, como política territorial general y como política demográfica, una posible *diversificación jurídica* de los municipios rurales. En términos generales, el actual régimen municipal común podría ser el propio de los municipios rurales intermedios. Mientras que las innovaciones más profundas afectarían a los municipios pequeños. Esta diversificación jurídica de los municipios rurales es por completo *alternativa a la política de fusiones municipales*, que opta por transformar la realidad municipal⁴⁷, en lugar de adaptar el Derecho local a esa realidad, y que ningún éxito ha tenido hasta ahora. En lo que sigue se va a considerar la posible diversificación del régimen local-rural en los mismos ámbitos ya señalados para las grandes ciudades: competencias y servicios; organización interna; relaciones con otros niveles locales de gobierno; formas democráticas, y financiación.

3. Competencias y servicios en los municipios rurales

48. También desde la perspectiva de los municipios rurales las competencias y servicios municipales están regulados con un exceso de homogeneidad. Y en el contexto

⁴⁷ Por todos: F. LÓPEZ RAMÓN, «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 313-314, 2010, pp. 67-104 (esp. p. 80).

actual de creciente despoblación, esa regulación homogénea actúa como un factor agravante. Este exceso de homogeneidad es además doble. Porque no solo no distingue a los municipios rurales frente a los urbanos, sino que tampoco diferencia entre los municipios rurales pequeños y los intermedios. Y la diferenciación competencial y funcional entre estos dos tipos de municipios rurales es capital para las políticas públicas contra la despoblación.

49. A los municipios *muy pequeños*, tanto el art. 26.1 LBRL como las leyes sectoriales estatales y autonómicas les atribuyen más competencias y les imponen más servicios de los que objetivamente pueden ejercer o prestar. Por falta de capacidad política, técnica y financiera. De ahí deriva una *ficción de ejercicio* de competencias. Pues bajo la apariencia de actividad municipal se encuentra, con gran frecuencia, la contratación masiva de los servicios municipales con empresas, conforme a pliegos contractuales que ni siquiera redacta el ayuntamiento, sino la diputación provincial, y para cuyo control de cumplimiento no existen profesionales cualificados. También, las competencias municipales se ejercen mediante *delegaciones o encomiendas ascendentes*, cada vez más frecuentes en materia de disciplina urbanística⁴⁸ y de gestión tributaria⁴⁹. Otras veces la diputación provincial no solo «asiste» al ayuntamiento, sino que llanamente le sustituye. O también, con frecuencia el ejercicio de las competencias municipales depende por completo de *subvenciones condicionadas* autonómicas o provinciales, donde no hay margen para la fijación de prioridades u opciones municipales. Hasta ahora, las propuestas políticas ante esta realidad de incapacidad funcional se han centrado en la fusión municipal. Aunque es conocido que sin éxito. Una opción alternativa es la de introducir *más diversidad* en las competencias municipales. Esto es, mantener la identidad de los pequeños municipios rurales, e incluso reconocerles aquellas competencias que efectivamente pueden ejercer. Y asignar por ley las demás competencias a una entidad supramunicipal, que bien puede ser la provincia, la comarca o alguna suerte de mancomunidad comarcal institucionalizada.

50. Distinta puede ser la situación de los municipios rurales *intermedios*, que frecuentemente son cabeza de comarca y que *a priori* cuentan con capacidad funcional adecuada para el ejercicio de las competencias y los servicios propios. Pero que en el ejercicio de esas competencias han de cumplir con estándares y mandatos legales que *dificultan* su actividad. Porque son reglas *comunes* a todas las Administraciones públicas. O porque rigen por igual para *todos* los ayuntamientos, con independencia de su capacidad y dimensiones. Es conocido que las leyes administrativas —e incluso las de régimen local— están concebidas para grandes Administraciones públicas (incluidos los grandes municipios metropolitanos), pero no para Administraciones públicas medianas (como

⁴⁸ Por ejemplo, en Mallorca, véanse los convenios aprobados por los acuerdos plenarios de fechas 1 de junio y 19 de junio de 2009, respectivamente, de los Ayuntamientos de Campanet y Valldemossa y el de Puigpunyent (BOIB núm. 139, de 22 de septiembre de 2009, p. 44).

⁴⁹ Es ejemplar en este sentido el SUMA, organismo autónomo de la Diputación Provincial de Alicante, regulado por ordenanza provincial 19 de junio de 2009 (BOP núm. 149, de 7 de agosto de 2009, p. 45).

son normalmente los municipios rurales). Piénsese sin más en la legislación de contratos públicos, cuyo objetivo competitivo, a la medida del mercado interior, exige unos rigores procedimentales desproporcionados para muchos municipios rurales. Así, por ejemplo, en relación con la vigilancia en la ejecución contractual el art. 62 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, exige la existencia de gestores contractuales o «responsables del contrato», de difícil existencia en municipios intermedios.

51. Uno de los ámbitos funcionales en los que más alcance puede tener la diversificación del régimen municipal es el de la *iniciativa económica local*. Al amparo del art. 128.2 CE es en principio posible que los municipios desarrollen actividades económicas, más allá de los servicios públicos obligatorios. Pero la legislación administrativa general, y específicamente la de régimen local (art. 86 LBRL), dificultan esa actividad. Ese régimen restrictivo de la iniciativa económica municipal puede no ser problemático en grandes ciudades, donde la iniciativa empresarial privada es el motor del desarrollo económico (y genera rentas para los residentes). Pero esa iniciativa empresarial puede no darse —o no en la medida adecuada— en el ámbito rural. En esos casos, el desarrollo económico local puede depender de la iniciativa empresarial pública. Sobre todo para actividades productivas donde precisamente el entorno rural es un factor productivo positivo. Esto se refiere no solo al turismo rural, o a las actividades deportivas al aire libre. Aquí se cuenta también la producción industrial, aún posible en áreas con baja concentración de inmisiones contaminantes, lo que permite el asentamiento de nuevas actividades. O la producción de energía eléctrica renovable. En cuanto a lo primero, la legislación ambiental bien puede centrarse en el control de inmisiones contaminantes (en lugar de limitar las emisiones), o puede permitir estándares de emisiones más elevados, o más flexibles, en aquellos ámbitos rurales donde los riesgos ambientales acumulados son bajos. En lo que hace a la *producción energética*, existen múltiples ejemplos comparados de municipios que producen energía eléctrica para el abastecimiento de la ciudad o incluso para su comercialización. Es significativa, en este sentido, la muy frecuente producción y comercialización municipal de energía eléctrica y calefacción en Alemania y Canadá⁵⁰.

4. Organización municipal

52. Un hipotético aumento en la diversidad organizativa de los municipios rurales presenta algunas dificultades de partida. En primer lugar, el *régimen local común* de la LBRL, que rige para todos los municipios rurales, en su origen está concebido para municipios pequeños e intermedios (que es lo normal en el ámbito rural), por lo que hay una menor necesidad genérica de diferenciación. En todo caso, habría que marcar

⁵⁰ Para Alemania: M. BURGI, *Neuer Ordnungsrahmen für die energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen*, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, 2010, p. 28; para Canadá: A. SANCTON, *Canadian Local Government*, *op. cit.*, p. 24.

una diferencia sustancial entre los municipios rurales pequeños y los medianos o intermedios. Los municipios *pequeños*, en la medida en que deberían contar con competencias propias más restringidas y sin complejidad técnica (*supra* § 49), pueden servirse de la actual organización *corporativa* (la que en la actualidad contiene, como régimen local común, la LBRL)⁵¹. En ese régimen organizativo común el pleno aún mantiene importantes competencias administrativas, junto a las políticas o gubernativas. Y esto tiene sentido en un contexto de comunidades políticas pequeñas y competencias restringidas. En cambio, en los municipios rurales *intermedios* puede tener sentido un mayor protagonismo competencial para el alcalde, sobre todo en la medida en que se considere conveniente que los ayuntamientos tengan una función activa en las políticas públicas contra la despoblación. El gobierno municipal corporativo (con protagonismo del pleno) no es óptimo para políticas públicas *innovadoras o empresariales*, como las que puede reclamar la situación de progresiva despoblación. Esto es así al menos allí donde los plenos están políticamente fragmentados, lo cual es una consecuencia natural del sistema electoral proporcional⁵². Para estos municipios, tiene sentido favorecer legalmente el liderazgo de la alcaldía. Paradójicamente, el refuerzo institucional de la alcaldía, ya propio de los municipios de gran población (art. ...), puede tener aún más sentido en los municipios rurales medianos o intermedios, en la medida en que en estos resulta urgente una actividad emprendedora e innovadora que difícilmente puede cumplir el pleno (al menos, cuando este está fragmentado). Ello no obstante, y dado que la conveniencia descrita no se da en todos los municipios rurales medianos, tampoco tiene sentido un nuevo régimen organizativo común a todos los municipios rurales intermedios. Sería suficiente con que la ley permitiera que, en determinadas condiciones o para determinadas políticas públicas, los municipios rurales intermedios pudieran optar en sus reglamentos orgánicos por un mayor protagonismo competencial del alcalde.

5. Planta local

53. La diversa capacidad funcional de los municipios rurales pequeños y medianos o intermedios se proyecta también sobre *la actividad de las provincias*. Aquí es necesario distinguir entre los municipios muy pequeños, donde la provincia *sustituye* directamente a los municipios, y los municipios intermedios, donde la provincia *asiste y coopera* (técnica y financieramente) con el ayuntamiento. Se puede plantear —como hipótesis— que la doble dimensión funcional de la provincia (como sustituta y como asistente) puede estar dando lugar a déficits y sobrecostes en la gestión de los servicios municipales.

⁵¹ Esta calificación corporativa, determinante de múltiples consecuencias jurídicas concretas, en M. REBOLLO PUIG, «Comentario al art. 140: La organización municipal», en M. E. CASAS BAAMONDE y M. RODRÍGUEZ-PINERO (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, vol. II, *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2018, pp. 1035-1051 (esp. p. 1037).

⁵² C. NAVARRO, F. VELASCO CABALLERO y P. ZAGÓRSKI, «Cuarenta años de elecciones municipales: el sistema electoral y su rendimiento», *Anuario de Derecho Municipal* 2018, núm. 12, 2019, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2019, pp. 24-53 (esp. p. 26).

54. La diversidad de municipios rurales también proyecta posibles consecuencias sobre las *instituciones cooperativas voluntarias*, tanto intermunicipales como multinivel. Esto es, las mancomunidades municipales, las sociedades mercantiles intermunicipales y los consorcios locales. Todas esas organizaciones cooperativas, y en especial las mancomunidades, pueden aumentar la capacidad funcional del conjunto de los municipios asociados, reducir los costes de provisión de servicios (por su mayor escala) y producir mejoras sobre la calidad en la prestación. Pero también pueden generar nuevos costes (de gobierno y gestión), reducir la proximidad en la prestación (en el caso de los servicios basados en infraestructuras) y uniformar en exceso las características del servicio. Recientes desarrollos legislativos autonómicos han reforzado la gestión mancomunada de servicios locales. Es el caso de las mancomunidades «de interés general» de Castilla y León, de las mancomunidades «integrales» extremeñas, o de las mancomunidades comarcales valencianas (supra § 13). Estas experiencias muestran cómo las mancomunidades precisan de una cierta *dirección estratégica territorial*, para llegar a formar entidades estables, económicamente sostenibles y de escala suficiente (normalmente comarcal). Estas mancomunidades comarcales podrían introducir la suficiente diversidad en el régimen local. Pero presentan varias dificultades jurídicas. En primer lugar, las garantías constitucionales de autonomía municipal y provincial (arts. 137 y 141.1 CE) dificultan la creación de comunidades comarcales como instrumento de política territorial (autonómica). En segundo lugar, el art. 44 LBRL impone un modelo único de mancomunidades, lo cual dificulta regímenes autonómicos diversos, acordes con la realidad municipal de sus territorios.

6. Régimen democrático

55. Nuestro actual régimen local ya reconoce un amplio espacio para la diversidad en las formas democráticas de los municipios rurales. De entrada, la participación ciudadana en los asuntos municipales, aparte de la participación electoral, está casi por completo remitida por el art. 69 LBRL a las leyes autonómicas y a los reglamentos orgánicos municipales. Esta libertad de autoconfiguración municipal de la participación ciudadana es, incluso, mayor que en los municipios de gran población, para los que la ley estatal impone la desconcentración por distritos (art. 128 LBRL) y donde, por tanto, la regulación municipal de la participación ciudadana necesariamente tiene que integrar formas sectoriales y formas territoriales de participación ciudadana.

56. En lo que se refiere al régimen electoral, ya se ha dicho antes que la LOREG impone un sistema electoral muy homogéneo (supra § 49). Por de pronto, la *circunscripción electoral* es siempre única, todo el municipio (art. 179 LOREG). En los municipios pequeños (hasta 250 habitantes) la elección de los concejales se rige por el sistema *mayoritario* (art. 184 LOREG). Para los demás municipios rige el sistema proporcional, mediante la fórmula D'Hondt. Al igual que se dijo antes para los grandes municipios urbanos, el régimen electoral actual no presenta grandes necesidades de diversificación.

La circunscripción electoral única es en principio idónea para municipios con poca población, pues no hay espacio para intereses vecinales submunicipales. Sobre esta premisa, el sistema *proporcional*, sobre todo si como ocurre en la actualidad distribuye un número suficiente de escaños (art. 179.1 LOREG), garantiza la representación de las minorías políticas. Únicamente puede ser objeto de consideración la *elección directa de alcalde*, por lo que puede aportar en términos de liderazgo para el emprendimiento de iniciativas económicas municipales (*supra* § 51). La experiencia comparada muestra buenos resultados políticos en los sistemas de elección directa del alcalde⁵³. Pero dado que este sistema de elección puede actuar de forma muy diferenciada, en razón de la realidad de cada municipio, su hipotética introducción debería ser simplemente autorizada —no impuesta— por la LOREG. A la ley autonómica correspondería regular el posible sistema de elección de alcalde, permitiendo que la opción final correspondiera —en los límites de la ley autonómica— a cada municipio.

7. Financiación

57. El sistema de financiación local de España es sustancialmente *homogéneo*. Pero es precisamente esa uniformidad la que da lugar a que los ingresos de los municipios rurales sean muy distintos a los ingresos de los municipios urbanos. Aparte del crédito público y privado, hoy severamente constreñido, todos los municipios cuentan con impuestos propios, con tasas y con transferencias (principalmente estatales, y en menor medida autonómicas o provinciales). En general, los *impuestos* municipales generan rendimientos insuficientes para los ayuntamientos rurales, porque la capacidad fiscal de los municipios rurales es, normalmente, escasa. Un buen ejemplo de esto es el IBI, cuya base imponible se define por el valor catastral de los inmuebles conforme a estimaciones de mercado (arts. 65 LHL y 23 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario). Y no es dudoso que ese valor, que atiende al juego de la oferta y la demanda en el mercado inmobiliario, naturalmente es bajo en aquellas áreas y municipios rurales con población y actividad productiva decrecientes. Por eso, el IBI muestra una alta capacidad recaudatoria en los municipios urbanos, pero no en los rurales⁵⁴. Algo similar se podría decir para los demás impuestos municipales. Y bien, visto que los impuestos municipales difícilmente pueden financiar las necesidades de gasto en los municipios rurales, una primera alternativa está en las *tasas* por servicios municipales. Pero de nuevo aquí emerge el déficit de capacidad fiscal y el efecto despoblador que puede resultar de un incremento de la presión fiscal municipal en forma de tasas. Por lo dicho, los municipios rurales proyectan sus necesidades financieras sobre las transferencias.

⁵³ S. DÍEZ SASTRE, «La elección directa del alcalde en Alemania», *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic, Barcelona, 2004, pp. 233-253 (esp. p. 244).

⁵⁴ *Vid.* los datos significativos de los ingresos impositivos en Madrid y Barcelona, en J. ECHÁNIZ SANS, *Los Gobiernos locales después de la crisis*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2019, pp. 64 y 80.

58. El actual régimen de las *transferencias estatales*, la «participación en ingresos del Estado» (PIE), está basado en la *población* (arts. 118-125 LHL). Esto anuncia, de entrada, que los municipios rurales más pequeños van a recibir pocos ingresos por transferencias estatales. Y, en todo caso, esas transferencias no van a cubrir el mayor coste por habitante —por las bajas economías de escala y de densidad⁵⁵— de buena parte de los servicios municipales rurales. Es cierto que, al aprobarse la LHL en 2004, se garantizó que las transferencias estatales mantendrían en todo caso los niveles de 2003 (art. 124.2 LHL). Y por ello los municipios rurales, que en general han perdido población desde entonces, aún mantienen aquel nivel de ingresos de 2003. Pero aun así son muy insuficientes. Ese déficit apenas si está compensado por las Comunidades Autónomas mediante PICAS⁵⁶. Y solo parcialmente está cubierto por las *diputaciones provinciales*: bien mediante transferencias corrientes a los municipios, bien asumiendo parte del gasto municipal en forma de asistencia técnica o sustituyendo a los municipios en la prestación de determinados servicios. De este modo, mediante el *gasto provincial selectivo*, se está introduciendo cierta diversidad —siquiera de forma indirecta— en la financiación de los municipios rurales. Pero es, en todo caso, una diferenciación muy limitada.

59. Por lo dicho, la homogeneidad actual del sistema financiero, que está poco atento a las necesidades financieras de los distintos municipios y prima tanto la capacidad fiscal como la mayor población relativa de los municipios urbanos, produce *efectos negativos* sobre la viabilidad financiera de los municipios rurales. Y por eso mismo es abiertamente incoherente con el objetivo político —aparentemente incuestionado— de lucha contra la despoblación rural. E incluso subvierte el principio constitucional de suficiencia financiera (art. 142 CE) para estos municipios, porque el déficit de financiación incondicionada (que es la propia de un sistema de autonomía local) se sustituye por financiación condicionada estatal, autonómica e incluso provincial: para proyectos (incluso de interés local) no decididos por el propio ayuntamiento, sino por otros niveles de gobierno.

60. Una mayor diversificación del sistema de financiación pasa por una profunda transformación del sistema de transferencias estatales. De tal manera que una parte muy sustancial de sus recursos no se adscriba por criterios demográficos, sino por otros criterios de *necesidad financiera* más atentos a la realidad rural⁵⁷. Un ejemplo de esto lo tenemos en los distintos fondos de equalización de las provincias canadienses, que tratan de compensar mediante transferencias incondicionadas (pero diversificadas en función de las necesidades de financiación) los bajos ingresos de los municipios rurales

⁵⁵ Vid. G. BEL y A. ESTRUCH, «La gestión de los servicios públicos locales: ¿por qué se privatizan los servicios públicos y qué efectos tiene la privatización», *Anuario de Derecho Municipal* 2011, núm. 5, 2012, pp. 193-206 (esp. p. 201).

⁵⁶ J. ECHÁNZ SANS, *Los Gobiernos locales después de la crisis*, op. cit., p. 116.

⁵⁷ *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local*, Ministerio de Hacienda, julio de 2018, p. 87 § 275.

por la recaudación del *property tax* (IBI). Un buen ejemplo de estos programas está en el *Ontario Municipal Finance Partnership*, que se articula a través de cuatro fondos, todos ellos complementarios y con criterios diferentes para la distribución. El *Assessment Equalization Grant* se fija en las valoraciones catastrales, asignando subvenciones a los municipios cuya suma de valores catastrales está por debajo de la media provincial. El llamado *Northern Communities Grant* es un fondo directamente destinado a los municipios más despoblados, que se encuentran en el norte de la provincia; el *Rural Communities Grant* se fija en el grado de «ruralidad» de cada municipio (a más ruralidad, valorada en términos de densidad demográfica, mayores subvenciones). Y finalmente el *Northern and Rural Fiscal Circumstances Grant* asigna subvenciones a aquellos municipios que tienen especiales dificultades financieras objetivas (por su localización, o el envejecimiento de su población, por ejemplo)⁵⁸.

61. En todo caso, la introducción de mayor diversidad en las transferencias estatales a los municipios rurales no impide que, como se ha propuesto también anteriormente, se introduzca una mayor diversidad funcional entre los municipios rurales, trasladando parte de las funciones municipales de los municipios más pequeños directamente a las provincias o comarcas. En tal caso, una reducción de las competencias y servicios municipales llevaría también consigo una reducción de las necesidades de financiación, lo que tendría reflejo en las transferencias estatales destinadas a los municipios rurales.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO GONZÁLEZ, J.: «La regulación de las capitales regionales y su trascendencia a nivel territorial», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 30, 2012, pp. 87-110.
- AUBY, J.-B.; AUBY, J.-F., y NOGUELLOU, R.: *Droit des collectivités locales*, 3.^a ed., Presses Universitaires de France, Paris, 2005.
- BEL, G., y ESTRUCH, A.: «La gestión de los servicios públicos locales: ¿por qué se privatizan los servicios públicos y qué efectos tiene la privatización», *Anuario de Derecho Municipal* 2011, núm. 5, 2012, pp. 193-206 (esp. p. 201).
- BIGLINO CAMPOS, P.: «La reforma de la elección de los miembros de las diputaciones provinciales: mejorar la legitimidad de origen respetando la legitimidad de ejercicio», en PAREJO ALFONSO, L., y ARROYO GIL, A. (dirs.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2017, pp. 361-382.
- BURGI, M.: *Neuer Ordnungsrahmen für die energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen*, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, 2010.
- *Kommunalrecht*, 3.^a ed., C. H. Beck, München, 2010.
- CARRO y FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L.: «El debate sobre la autonomía municipal», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, pp. 89 y ss.
- COSCULLUELA MONTANER, L.: «Las elecciones locales», en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, 3.^a ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 1494-1561.

⁵⁸ Más detalles en F. VELASCO CABALLERO, «Gobierno locales...», *op. cit.*, p. 44 § 57.

- COSTA GONÇALVES, P., y MONIZ, A. R.: «Local Government in Portugal», en MORENO, A.-M. (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012, pp. 505-532.
- DÍEZ SASTRE, S.: «La elección directa del alcalde en Alemania», *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic, Barcelona, 2004, pp. 233-253.
- DI MAGGIO, P. J., y POWELL, W. W.: «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», *American Sociological Review*, núm. 48-2, 1983, pp. 147-160.
- ECHÁNIZ SANS, J.: *Los Gobiernos locales después de la crisis*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2019.
- GALINDO CALDÉS, R. LL.: *La organización territorial en los municipios: los distritos*, CEMCI, Granada, 2014.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», *Revista de Administración Pública*, núm 33, 1960, pp. 79-108.
- GARCÍA MARTÍNEZ, A.: «La financiación de los municipios en Alemania», en VELASCO CABALLERO, F.: *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2010, pp. 136-192.
- KITCHEN, H., y SLACK, E.: «More Tax Sources for Canada's Largest Cities: Why, What, and How», *IMFG Papers on Municipal Finance and Government*, núm. 27, 2016, pp. 1-33.
- LAPOINTE, B.: *Mondialisation et collectivités territoriales*, Editions L'Épître, Le Mans, 2012.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 313-314, 2010, pp. 67-104.
- NAVARRO, C.; VELASCO CABALLERO, F., y ZAGÓRSKI, P.: «Cuarenta años de elecciones municipales: el sistema electoral y su rendimiento», *Anuario de Derecho Municipal 2018*, núm. 12, 2019, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2019, pp. 24-53.
- MCCARTHY JR D. J., y REYNOLDS, L.: *Local Government Law*, Thomson West, St. Paul, 2003.
- NIETO, A.: *Estudios históricos sobre administración y derecho administrativo*, INAP, Madrid, 1986.
- ORDUÑA REBOLLO, E.: *Municipios y Provincias*, FEMP-INAP-CEPC, Madrid, 2003.
- *Historia del Estado español*, Marcial Pons, Madrid, 2015.
- PANIAGUA, A.: «Farmers in remote rural areas: The worth of permanence in the place», *Land Use Policy*, núm. 35, 2013, pp. 1-7.
- ROBLEDO SILVA, P.: «El municipio en Colombia y las dificultades para su creación», en ROBLEDO SILVA, P.; SANTAELLA QUINTERO, H., y COVILLA MARTÍNEZ, J. C.: *Derecho de las entidades territoriales*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pp. 55-86.
- RODRÍGUEZ-POSE, A.: «The rise of the “city-region” concept and its development policy implications», *European Planning Studies*, núm. 16-8, 2008, pp. 1025-1046.
- SANCTON, A.: *Canadian Local Government. An Urban Perspective*, 2.^a ed., Oxford University Press, Don Mills, 2015.
- SASSEN, S.: *The global city*, Princeton University Press, New York, London, Tokyo, 2.^a ed. 2001.
- SERRA, P.; VERA, A.; TULLA, A. F., y SALVATI, L.: «Beyond urban-rural dichotomy: Exploring socioeconomic and land-use processes of change in Spain (1991-2011)», *Applied Geography*, núm. 55, 2014, pp. 71-81.
- SHORT, J.-R.: *Global Metropolitan. Globalizing cities in a capitalist world*, Routledge, London-New York, 2004.
- VANDELLI, L.: *Il sistema delle autonomie locali*, Mulino, 2007.

- VELASCO CABALLERO: *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009.
- «El Derecho de las ciudades globales», *Anuario de Derecho Municipal* 2016, núm. 11, 2017, pp. 23-40.
- «Gobiernos locales en Canadá y en España: lejos, pero no tanto», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 13, 2020, pp. 22-46.
- VILLAR ROJAS, F.: «Régimen especial canario», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. IV, 3.^a ed., 2011, Iustel, Madrid, pp. 4463-4519.
- VODENICHAROV, A.: «Local Government in the Republic of Bulgaria», en MORENO, A.-M. (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012, pp. 69-90.