



Revista de Estudios de la Administración Local y
Autonómica. Nueva época

ISSN: 1989-8975

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

García-Moreno Rodríguez, Fernando; Cantera Cuatango, José Manuel
Mancomunidades de municipios 2.0: hacia su reconversión, además de proseguir con sus tradicionales
funciones, en instrumentos de sostenibilidad, desarrollo rural y lucha contra la despoblación

Revista de Estudios de la Administración Local y
Autonómica. Nueva época, núm. 21, 2024, pp. 74-95
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11294>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576477621004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 21, abril de 2024
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 08-11-2023
 Modificado: 17-01-2024
 Aceptado: 18-01-2024
 Prepublicado: 02-02-2024
 Publicado: 15-04-2024
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11294>
 Páginas: 74-95

Referencia: García-Moreno Rodríguez, F. y Cantera Cuartango, J. M. (2024). Mancomunidades de municipios 2.0: hacia su reconversión, además de proseguir con sus tradicionales funciones, en instrumentos de sostenibilidad, desarrollo rural y lucha contra la despoblación. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 74-95. <https://doi.org/10.24965/reala.11294>

Mancomunidades de municipios 2.0: hacia su reconversión, además de proseguir con sus tradicionales funciones, en instrumentos de sostenibilidad, desarrollo rural y lucha contra la despoblación

Commonwealth of Municipalities 2.0: Towards their reconversion, in addition to continuing with their traditional functions, into instruments of sustainability, rural development and the fight against depopulation

García-Moreno Rodríguez, Fernando

Universidad de Burgos. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-8783-7253>

fgmoreno@ubu.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor titular de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Burgos. Entre sus líneas de investigación se encuentran la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente.

Cantera Cuartango, José Manuel

Universidad de Burgos. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8221-8999>

jmcantera@ubu.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor ayudante doctor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Burgos. Entre sus líneas de investigación se encuentran la contratación pública y el urbanismo.

RESUMEN

Objetivos: el presente trabajo persigue remover la tradicional e inamovible concepción de las mancomunidades de municipios, para, mediante su reconversión, pero sin renunciar por ello a sus fundamentos más sólidos, convertirlas en instrumentos administrativos de ámbito local, de primer orden, para la transformación de las zonas rurales más necesitadas de sostenibilidad, desarrollo rural y lucha contra la despoblación. **Metodología:** la investigación se basa en literatura académica (posiciones doctrinales) en disposiciones legales europeas, estatales y autonómicas y en jurisprudencia constitucional, centrada toda ella en las Mancomunidades de Municipios. **Resultados:** partiendo de una modernización conceptual de las mancomunidades de municipios (2.0), fruto de una reflexión profunda y acompañada a los nuevos tiempos, se puede posibilitar que dichas entidades locales, sin implicar un cambio disruptivo con su pasado, puedan hacer operativas las nuevas políticas públicas emergentes tendentes a lograr

la sostenibilidad económica, social y medioambiental, el desarrollo rural de los territorios y personas, así como la fijación y atracción de población; en particular en los municipios más pequeños, que son a los que tradicionalmente dan servicio y los que presentan una menor penetración de tales políticas. **Conclusiones:** para lograr este complejo reto, resulta imprescindible dotar a los gestores públicos de los municipios mancomunados de una cobertura jurídica adecuada que deberá procurarse tanto desde la legislación básica local del Estado como desde la legislación de desarrollo sobre régimen local de las comunidades autónomas.

PALABRAS CLAVE

Mancomunidad de municipios; sostenibilidad; desarrollo rural; lucha contra la despoblación; mundo rural.

ABSTRACT

Objectives: the present work seeks to remove the traditional and immovable conception of the Associations of Municipalities, to, through their reconversion, but without giving up their most solid foundations, convert them into local administrative instruments, of the first order, for the transformation of the rural areas most in need of sustainability, rural development and the fight against depopulation. **Methodology:** the research is based on academic literature (doctrinal positions) on European, state and regional legal provisions and on constitutional jurisprudence, all of which focuses on the Associations of Municipalities Using the most modern doctrinal and normative positions. **Results:** starting from a conceptual modernization of the Associations of Municipalities (2.0), the result of a deep reflection and in step with the new times, can it be possible for these local entities, without implying a disruptive change with their past, to make the new policies operational emerging public initiatives aimed at achieving economic, social and environmental sustainability, the rural development of territories and people, as well as the establishment and attraction of population, in particular, in the smallest municipalities, which are the ones they traditionally serve and the that present a lower penetration of such policies. **Conclusions:** To achieve this complex challenge, it is essential to provide the public managers of the joint municipalities with adequate legal coverage that must be provided both from the basic local legislation of the State and from the development legislation on the local regime of the Autonomous Communities.

KEYWORDS

Commonwealth of municipalities; sustainability; rural development; fight against depopulation; rural world.

SUMARIO

1. UN NUEVO PLANTEAMIENTO DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS: DE SU MERA EXISTENCIA PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS A INSTRUMENTO DE NUEVAS POLITICAS PÚBLICAS EMERGENTES: SOSTENIBILIDAD, DESARROLLO RURAL Y LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN. 2. EL INSUSTITUIBLE PAPEL DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS PARA QUE LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA, SOCIAL Y MEDIOAMBIENTAL SEA UNA REALIDAD EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS. 3. LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS: UN INSTRUMENTO PRIVILEGIADO E INDISPENSABLE PARA CONTRIBUIR AL DESARROLLO RURAL. 4. FIJACIÓN DE POBLACIÓN Y ATRACCIÓN DE PERSONAS FORÁNEAS: UN OBJETIVO PRIORITARIO E IRRENUNCIABLE QUE DEBEN ASUMIR LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS PARA LUCHAR CONTRA LA DESPOBLACIÓN DEL MUNDO RURAL. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. UN NUEVO PLANTEAMIENTO DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS: DE SU MERA EXISTENCIA PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS A INSTRUMENTO DE NUEVAS POLITICAS PÚBLICAS EMERGENTES: SOSTENIBILIDAD, DESARROLLO RURAL Y LUCHA CONTRA LA DESPOBLACIÓN

Las mancomunidades de municipios, con fundamento en el art. 141.3 de la Constitución española, desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se han erigido en un mecanismo eficaz en la ejecución de obras públicas y en la prestación servicios básicos de numerosos municipios españoles de pequeño tamaño y de población no muy numerosa, hasta el punto que

el funcionamiento de las necesidades principales de muchos de ellos están en sus manos¹. Prueba de su importancia es que a día de hoy el número de mancomunidades de municipios en todo el territorio nacional alcanza la abultada cifra de 953².

Cerca del 70 % de los municipios españoles, especialmente los pequeños, están asociados a una mancomunidad³, lo que quiere decir, entre otras cosas, que los órganos institucionales de los ayuntamientos acuden frecuentemente a este mecanismo organizativo de carácter local y de naturaleza voluntaria cuando se les presenta una obra a la que, bien por incapacidad técnica, jurídica, financiera o todas ellas, no pueden hacer frente por sí mismos, o un servicio que, siendo igualmente incapaces de prestar individualmente, entienden necesario para satisfacer necesidades básicas –y en ocasiones estratégicas– que tiene su población.

De todas las notas que caracterizan y delimitan la naturaleza jurídica de las mancomunidades de municipios las más importantes son, sin duda, la participación voluntaria de los integrantes en la nueva entidad asociativa y la consecución de objetivos que les benefician mutuamente. La razón de su éxito ha sido y es la espontaneidad interesada en su unión –y no la obligatoriedad– y la confluencia de intereses comunes con otros municipios de similares características para ejecutar obras o prestar servicios que de manera aislada no serían capaces de acometer, bien por falta de recursos humanos, bien por no contar con una financiación adecuada, o bien, finalmente, por carecer de medios materiales o técnicos que imposibilitarían su puesta en marcha y funcionamiento.

Sin embargo, aunque la labor que hacen las mancomunidades de municipios es loable y eficaz, pues han prestado –y siguen prestando a día de hoy– servicios insustituibles, no es menos cierto que su planteamiento dogmático se encuentra un tanto obsoleto⁴, fruto de una concepción estatista –y haciendo un juego de palabras: estática– de la institución, que es la que está plasmada en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local –a la cual únicamente le dedica el art. 44–, y persiste en la legislación de desarrollo sobre régimen local de las comunidades autónomas, cuyos planteamientos responden a criterios puramente formalistas, lo que, inevitablemente, les hace superficiales y, por ello, renuentes a cualquier cambio o innovación.

Es un hecho que la normativa sobre régimen local, tanto estatal como autonómica, tiene una concepción de las mancomunidades de municipios centrada en cuestiones más bien procedimentales. Así, el art. 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, después de reconocer a los municipios el derecho a asociarse y otorgar a aquellas personalidad y capacidad jurídica para el desarrollo de las competencias que se atribuyan en los estatutos, se dedica a fijar un conjunto de trámites necesarios e imprescindibles para la constitución, la modificación o la supresión de una mancomunidad. En parecido sentido, si bien profundizando en las cuestiones jurídico-procesales, se manifiesta la legislación de desarrollo sobre régimen local de prácticamente todas las comunidades autónomas⁵.

¹ Rodríguez Álvarez (2010, p. 72) ha estudiado el ritmo de constitución de mancomunidades desde 1986 hasta 2009, con los siguientes resultados: 1986, 108 mancomunidades registradas; en 1990, 352; en 1995, 826; en 2001, 977; en 2007, 999, y en 2009, 1024. Concluye en su estudio que la explosión de las mancomunidades se produjo como consecuencia de la voluntad asociativa de los municipios para que uniéndose fuerzas y medios económicos y materiales se alcanzasen las economías de escala necesarias para una eficaz y eficiente prestación de determinados servicios.

² Así lo recoge la Federación Española de Municipios y Provincias en: http://femp.femp.es/Portal/Front/Atencion_al_asociado/Mancomunidades/_y3BL5bs6mApweT0ZbgDs2tsGkjlLAULf (consultado el 14 de marzo de 2023). El número de mancomunidades ha disminuido en una década de 1024 en 2009, a 953 en 2019, descenso en global no muy significativo. Las fuentes de donde se han obtenido estos datos son el *Inventario de entes del sector público* del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y los registros de las comunidades autónomas. Los datos contenidos en el censo de mancomunidades de municipios están actualizados a agosto 2019.

³ Arauz Salmerón (2021, p. 9) matiza que la mayor parte de las mancomunidades se encuentran concentradas en comunidades autónomas como Andalucía, Madrid, Navarra, País Vasco, Asturias, Castilla-León o Castilla-La Mancha.

⁴ Así lo destaca Durán García (2020, p. 2), puesto que la naturaleza jurídica actual de esta estructura administrativa local no está a la altura de enfrentarse con cierta solvencia a los retos de viabilidad económica, demográfica y territorial del inframunicipalismo.

⁵ La Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, recoge del art. 63 al 77 los pasos a seguir en la creación, alteración y disolución de mancomunidades de municipios. En el mismo sentido, la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, del art. 54 al 74; el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, del art. 115 al 122; la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, del art. 88 al 90; la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, del art. 29 al 41; la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, en los arts. 102 y 103; la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, del art. 47 al 52; la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, del art. 77 al 86; la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, del art. 39 al 46; la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, del art. 135 al 148; la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, del art. 63 al 66; la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias, del art. 62 al 64; la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Islas Baleares, del art. 30 al 42; y la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, del art. 51 al 63. El Principado de Asturias,

Sin embargo, es necesario otorgar a las mancomunidades de municipios un impulso nuevo, dados los retos, problemas y circunstancias económicas, sociales y medioambientales especialmente adversas a los que se enfrentan las entidades locales en la actualidad, donde los aspectos relacionados con la sostenibilidad, el desarrollo rural y la lucha contra la despoblación adquieren una importancia capital. En definitiva, las mancomunidades de municipios deben pasar a tener carácter estratégico⁶. Evolucionar, sin por ello tener que romper con su exitoso pasado y presente.

Cuando hacemos alusión a que las mancomunidades de municipios en su configuración y desarrollo deben tener carácter estratégico, no nos referimos a una estrategia de ordenación territorial, propia del posicionamiento estructural que ocupan las mancomunidades de municipios en la ya tradicional ejecución de obras y prestación de servicios públicos, cuya opción es la de los países del sur de Europa, partidarios del asociacionismo, frente a la supresión de entidades, propia del norte de Europa⁷, sino a una concepción estratégica-funcional u operativa, en la que lo sustancial son las políticas que quieren implantarse y no la organización administrativa en sí misma. Desde esta nueva perspectiva que postulamos, las mancomunidades de municipios constituyen un medio óptimo para alcanzar un fin o conjunto de fines, en este caso la sostenibilidad (económica, social y medioambiental), el desarrollo rural y el asentamiento, incluso la atracción de población foránea, en particular en los pequeños municipios.

Resulta evidente que las tres cuestiones que acabamos de mencionar: la sostenibilidad, el desarrollo rural y la lucha contra la despoblación, afectan directamente a los pequeños municipios, pese a lo cual ven estos, con cierta resignación e, incluso, desesperanza, que la primera de ellas es más una utopía que una realidad al no ser todavía un campo de atención prioritario ni punto neurálgico de los empeños de los gobernantes de las entidades locales, mientras que en relación con la segunda y tercera de dichas cuestiones, no saben cómo concentrar esfuerzos para impulsar y desarrollar las zonas rurales en demarcaciones en las que la población es cada vez menor, ya sea por inexistencia de nacimientos, por la escasez de infraestructuras públicas esenciales para el desenvolvimiento cotidiano o por la ausencia de medidas de fomento del más variado tipo, clase o condición.

Pues bien, ante tales necesidades las mancomunidades de municipios pueden erigirse en un medio idóneo a través del cual poder ejecutar estas nuevas políticas públicas emergentes que centran la atención no solo del Estado y de las comunidades autónomas, incluso de algunas entidades locales, sino también de la Unión Europea, que trata de impulsar, dirigir y supervisar cada una de estas políticas. En definitiva, una gobernanza multinivel⁸ y multiactoral⁹. Ha sido una comunicación de la Comisión Europea de finales de 2021¹⁰ la que ha aprobado e impulsa el Pacto Rural Europeo, hoja de ruta para las zonas rurales de todos los Estados miembros de la Unión Europea, España entre ellos, hasta el año 2040, fijando, por un lado, un conjunto amplio de objetivos que conseguir y, por otro, un plan de acción para llegar a cumplirlos. Queda patente, pues, la voluntad de las instituciones europeas de promocionar las fórmulas asociativas en el ámbito rural para revitalizar estas zonas, donde las mancomunidades de municipios ocupan una posición preeminente. Este planteamiento es plenamente coincidente con parte de un sector doctrinal que las calificó y caracterizó ya hace años de «mancomunidades evolucionadas», frente a otras posiciones partidarias de modelos de mancomunidades de municipios más reduccionistas en las que se disminuía su valor en la pres-

la Comunidad Autónoma de Cantabria y la Comunidad Autónoma de Extremadura tienen una regulación de las mancomunidades de municipios diferenciada de los demás territorios.

⁶ Enríquez Villacorta (2008, p. 150) pone de relieve que los entes asociativos de esta naturaleza no pueden quedarse en meros prestadores y ejecutores de servicios públicos, sino que su planteamiento, trayectoria y trazabilidad deben contribuir a aportar nuevas funcionalidades que contribuyan a crear o consolidar una posición atractiva de este instrumento organizativo a medio y largo plazo.

⁷ Heinelt (2012, p. 42) añade que, junto a la eliminación y fusión de entes locales en el norte de Europa, en los países del centro, este y sur del continente europeo se apostó por el fortalecimiento de la capacidad institucional cooperativa de los municipios permitiendo, e incluso fomentando, la creación y el desarrollo de estructuras institucionales intermedias que permitiera gobernar con mayor eficacia las zonas urbanas fragmentadas o aisladas.

⁸ Navas Castillo y Navas Castillo (2016, p. 181) explica que los actuales Estados constitucionales, entre los que se encuentra España, se autotitulan «multinivel» al confluir la coexistencia de diferentes niveles normativos, territoriales y organizativos que muestran la complejidad de las sociedades democráticas en las que viven y advierten la transformación del ejercicio del poder político que en ellos está operando.

⁹ Ortiz García (2021, p. 399) defiende que para construir un futuro en el mundo rural es necesario generar sistemas que colaboren eficientemente en el sector productivo social y económico, para lo cual se necesita una cooperación y asociación en diferentes niveles gubernativos, entre el que se encuentra y ocupa un lugar preeminente el local y, dentro de este, el intermunicipal.

¹⁰ Para ver el contenido completo y desarrollado de dicho Plan Rural Europeo véase: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/newsroom/news/2021/06/30-06-2021-long-term-vision-for-rural-areas-for-stronger-connected-resilient-prosperous-eu-rural-areas (consultado el 24 de marzo de 2023).

tación de servicios públicos, bien mediante su delimitación conceptual, o bien a través de la acotación de las prestaciones que podían desplegar; otras tendencias doctrinales eran proclives, incluso, a su total supresión (Barrero Rodríguez, 2019, pp. 91-92).

Los objetivos que establece la Unión Europea para avanzar en el desarrollo rural constituyen un decálogo, cuyo contenido esencial y resumido es el siguiente: creación de espacios atractivos dentro de un desarrollo territorial armónico; potenciación de la gobernanza multinivel, es decir, aumentar y fortalecer las relaciones entre Administraciones públicas; impulso de productos locales, especialmente los relacionados con la seguridad alimentaria; constitución de comunidades dinámicas centradas en el bienestar; creación de comunidades inclusivas solidarias e intergeneracionales; promoción de una gestión sostenible de los recursos naturales; educación en la innovación digital; formación de personas emprendedoras cogeneradoras de riqueza económica, social y medioambiental; prestación de servicios públicos eficientes, accesibles y asequibles, y creación de lugares de diversidad. Como puede comprobarse, dentro del referido decálogo tiene cabida la sostenibilidad (económica, social y medioambiental) y junto con ella, aun no haciendo expresa alusión a dicho fenómeno, la lucha contra la despoblación, pues la mejor forma de combatir a esta última es mediante un desarrollo rural generador de riqueza, calidad de vida y bienestar social. En definitiva, las tres políticas públicas que postulamos deben implementarse sin mayor dilación en los pequeños municipios españoles a través de las mancomunidades de municipios.

En otro orden de cosas, el Plan de Acción de la Comisión Europea para conseguir los objetivos señalados en el Pacto Rural Europeo se centra en cuatro ámbitos que deben tenerse en cuenta para potenciar las zonas rurales desde todos los puntos de vista: fortaleza, conexión, resiliencia y prosperidad. Pues bien, estas cuatro notas cobran todo su sentido, asimismo, en la institución de las mancomunidades de municipios, tal y como explicaremos a continuación. De ahí nuestra insistencia en la necesidad de su potenciación¹¹ desde la vertiente estratégica-funcional u operativa a que nos hemos referido con anterioridad.

La primera finalidad que persigue el Plan de Acción del Pacto Rural establecido por la Unión Europea es la de conseguir que las zonas rurales sean más fuertes. Dice un viejo dicho popular que «la unión hace la fuerza»; pues bien, el aislamiento al que habitualmente están sometidas las zonas rurales, que impide su desarrollo e imposibilita el crecimiento poblacional, hace necesario una alianza estratégica de municipios voluntariamente interesados, más allá de la tradicional ejecución de obras y prestación de servicios públicos a los vecinos de todos los territorios afectados, en la consecución de objetivos tan trascendentales para ellos como son lograr la esquivada sostenibilidad, asentar un aceptable desarrollo rural e invertir el fenómeno migratorio del campo a la ciudad. Es aquí donde las mancomunidades de municipios deben mostrarse como un mecanismo óptimo que potencia sus fortalezas, posibilitando la consecución de tales metas, frente a la imposibilidad de lograrlas mediante un funcionamiento municipal autónomo e independiente.

La segunda característica que ha de poseer la acción institucional de los Gobiernos, especialmente de los locales, puesto que son los que más sufren directamente esta difícil y complicada situación, es la conexión entre comunidades. Pues bien, las mancomunidades de municipios es uno de los instrumentos más adecuados para unir y conectar unos territorios con otros en la consecución de un fin común, donde las políticas de sostenibilidad (económica, social y medioambiental), el desarrollo rural (fundamentalmente, agrícola, ganadero y forestal) y la lucha contra la despoblación no deben ser algo colateral y secundario, sino una de sus principales prioridades y aspiraciones, atendiendo a lo mucho que se juegan en su porvenir los municipios implicados.

La tercera propiedad que ha de configurar la actuación de las zonas rurales, en plena sintonía con los objetivos marcados por la Unión Europea, es la resiliencia aplicada no solo a las personas y a los territorios, sino también a las organizaciones administrativas. Es por ello por lo que las mancomunidades de municipios encajan a la perfección en la propuesta de la Unión Europea pues, si bien esta únicamente dispone el ámbito de actuación que seguir –no tendría otra competencia–, son las entidades locales –con los vecinos e instituciones gubernativas afectadas por la problemática de la insostenibilidad financiera, comunitaria y ecológica,

¹¹ Entre las recomendaciones que elabora el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo al informar el Pacto Rural Europeo en el que se da una visión a largo plazo para las zonas rurales de la Unión Europea, publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (C 290/137), de 29 de julio de 2022, p. 1, destaca la necesidad de: «[...] un mayor compromiso permanente con las organizaciones participativas locales, tanto en el ámbito rural como en el urbano, y con las organizaciones de la sociedad civil para que la visión sea plenamente comprendida e inclusiva. El Parlamento Rural Europeo y otras redes existentes, así como la actual Conferencia sobre el Futuro de Europa, deben desempeñar un papel importante a la hora de transmitir los puntos de vista de las comunidades locales».

por la involución y empobrecimiento rural y la regresión en el número de habitantes de estos territorios— las que fortalecidas y conectadas por su mutua adhesión a través de este ente administrativo asociativo local, pueden contribuir a paliar y solucionar los problemas acuciantes a los que están sometidos los pequeños municipios.

Según el documento programático de la institución comunitaria, la cuarta y última particularidad que debe servir para impulsar el desarrollo rural y la lucha contra la despoblación en un marco de sostenibilidad es la prosperidad. Si no hay fortaleza, si falta conexión, si la resiliencia no se lleva a sus últimas consecuencias, no habrá prosperidad, riqueza y desarrollo. En este punto las mancomunidades de municipios adquieren, como venimos indicando, una importancia determinante en la consecución de políticas públicas de progreso económico, social y medioambiental, de impulso financiero y comercial que atraiga talento, inversiones y, en consecuencia, población de manera temporal o permanente. Se erigen, precisamente por ello, en un instrumento no solo decisivo, sino insustituible para poder acometer con ciertas garantías de éxito tan complejos retos y metas. De ahí nuestra apuesta decidida e incondicional por ellas.

Así pues, a partir de los objetivos generales, de las directrices más concretas marcadas en el Plan de Acción del Pacto Rural de la Comisión Europea y, sobre todo, a través de una nueva perspectiva de las mancomunidades de municipios, estas pasarían a concebirse no solo como simples ejecutoras de obras y prestadoras de servicios mínimos que la legislación de régimen local impone a los pequeños municipios y que estos, por sí solos, son incapaces de prestar, sino, insistimos, como una herramienta jurídico-administrativa idónea para posibilitar el impulso tan necesario e inaplazable que requieren las depauperadas poblaciones, industrias, comercios y montes ubicados en zonas rurales.

En cualquier caso, para que esta nueva concepción de las mancomunidades de municipios tenga efectos reales sobre las personas y los territorios, no basta con que existan unas directrices o declaraciones generales y planes de acción de diferentes organismos públicos supramunicipales, debiendo tener su reflejo legal tanto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, como en la legislación de régimen local de las diecisiete comunidades autónomas, puesto que una cobertura jurídica adecuada, que promueva y potencie las mancomunidades de municipios en el sentido explicado (estratégico-funcional u operativo) y posibilite, por tanto, que sean el motor en el ámbito rural de las políticas públicas que demandan las instituciones europeas y las Administraciones públicas, resulta imprescindible para lograr un entorno propicio que pueda servir de palanca para su transformación efectiva.

2. EL INSUSTITUIBLE PAPEL DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS PARA QUE LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA, SOCIAL Y MEDIOAMBIENTAL SEA UNA REALIDAD EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

Una vez expuesto el nuevo planteamiento estratégico funcional-operativo que, a nuestro modo de ver, se ha de dar a las mancomunidades de municipios, en el que lo esencial no es la ejecución de obras y prestación de servicios, sino la utilización de este instrumento público organizativo de carácter cooperativo y voluntario para la implantación de políticas públicas que, entre otras muchas que se les puedan encomendar, fomenten el desarrollo sostenible, el progreso rural y la lucha contra la despoblación, procedemos en este momento a abordar la primera de dichas políticas públicas que, frente a lo que se piensa y algunos sostienen, coadyuva, sin merma alguna, al avance y prosperidad de los territorios afectados y, en particular, a su transición ecológica. No obstante, antes de estudiar el papel de las mancomunidades de municipios en esta concreta política pública, consideramos oportuno precisar, siquiera sea brevemente, qué se entiende por sostenibilidad económica, social y medioambiental y por pequeño municipio.

La sostenibilidad y su secuela, el desarrollo sostenible en todas sus facetas, son principios que, desde hace años, han ido calando de manera progresiva en la forma de afrontar y ejecutar todo tipo de actividad pública y privada, hasta el punto de que hoy en día muchas empresas, particulares y agentes públicos enfocan sus actuaciones cotidianas desde la perspectiva de la sostenibilidad, pues con ella se trata de conseguir como fin último que las generaciones presentes adquieran en sus sociedades un compromiso con la conservación del medioambiente, la mejora continua de la sociedad, educando y formando ciudadanos más solidarios y un mundo más equilibrado desde un punto de vista económico y, todo ello, alcanzando a las generaciones futuras.

En el fondo, la introducción de la sostenibilidad en la planificación y en el actuar humano tiene como finalidad la transformación del modelo económico continuo y lineal, propio de la sociedad occidental hasta

hace poco tiempo, en un modelo económico no lineal o circular¹², en el que lo prioritario son la producción de bienes y prestación de servicios responsables y equilibrados que contribuyan a un crecimiento solidario y a un desarrollo económico colectivo preservando el medioambiente en el que se desenvuelven las actividades. En España, ha tenido especial influencia –podríamos decir que es el punto de partida de esta forma de proceder– la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, norma que establece los elementos estructurales para conseguir un crecimiento ecuaníme y duradero.

Son, por lo tanto, tres pilares: el aspecto económico, el aspecto social y el aspecto medioambiental, los que integran y a su vez constituyen el fundamento de la sostenibilidad y, por ende, los que deben imbuir el sentido y proyección de las acciones humanas en sociedad. En virtud de dicha concepción, puede afirmarse que no existirá sostenibilidad o la sostenibilidad quedará en entredicho si falta una sola de estas dimensiones.

El primer objetivo que persigue el desarrollo sostenible es el medioambiental. Los recursos naturales y biológicos de los que dispone el ser humano son muchos, pero no ilimitados, y la actitud que se tenga ante ellos condiciona su preservación, su menoscabo o su destrucción. Por ello, el cuidado medioambiental debe constituir uno de los propósitos para que el desarrollo sostenible de la sociedad sea una realidad palpable. De ahí la insistencia de los organismos internacionales, especialmente la Organización de Naciones Unidas, y las instituciones europeas, de potenciar y regular la materia medioambiental. La producción de normas en el espacio mundial, europeo, estatal y autonómico a lo largo de los últimos cincuenta años, aunque de manera particular a partir del año 2022¹³, es una manifestación de una clara apuesta de los organismos públicos de todos los niveles por un medioambiente sostenido y sostenible¹⁴. Nótese que en la consecución de la sostenibilidad medioambiental las mancomunidades de municipios están llamadas a tener un papel estelar, pues la inmensa mayoría de los municipios que agrupan son fundamentalmente rurales, los cuáles se caracterizan por atesorar múltiples e irremplazables valores medioambientales.

El segundo pilar que debe formar parte del concepto integrador de sostenibilidad es el carácter social. El desarrollo sostenible debe buscar una armonía entre el progreso humano y la conservación del medioambiente, mejorar la empleabilidad y las condiciones laborales de las mujeres y personas con problemas de acceso al mercado laboral¹⁵, de manera que los esfuerzos de la sociedad vayan dirigidos a que todas las personas, pertenecientes a generaciones presentes y futuras, sin importar su edad, su sexo, su condición social, sus capacidades, su pensamiento y recursos económicos, estén integrados y no se queden atrás. También dentro de la faceta social de la sostenibilidad están llamadas las mancomunidades de municipios a desempeñar un papel relevante y de suma importancia, pues hoy en día las condiciones de igualdad, integración, empleabilidad, promoción etc., en definitiva, lo social, la sociedad, está muy por detrás en el ámbito rural que en el urbano.

La tercera meta a la que debe aspirar la sostenibilidad, junto con el aspecto medioambiental y social que acabamos de presentar, es la económica. Hasta hace apenas una década, el modelo existente en el mundo era de un crecimiento ininterrumpido, permanente y, en muchas ocasiones, desmesurado, donde la ganancia y los beneficios económicos se encontraban por encima de la protección del medioambiente y de las personas. Sin embargo, el aspecto económico de la sostenibilidad ha de buscar no solo el lucro legítimo de toda empresa, sino contribuir a la riqueza social en un marco de protección de los recursos naturales presentes para que pueda llegar al menos en las mismas condiciones, si no mejores, a las generaciones futuras¹⁶.

¹² García-Moreno Rodríguez (2021a, p. 78) explica que el crecimiento económico continuo está transformándose, sin solución de continuidad, en un crecimiento económico circular, que no es sino una secuela o derivación del desarrollo sostenible que centra su atención en la reducción, reutilización y reciclaje de productos y procesos de bienes y servicios, contribuyendo de esta manera a un consumo responsable y a un progreso económico colectivo equilibrado.

¹³ Rodríguez-Chaves Mimbrero (2023, pp. 393-397) relaciona la normativa, estrategias y otras decisiones en materia de medioambiente del año 2022 en el derecho de la Unión Europea y en el derecho interno español tanto en el ámbito estatal como en el autonómico. En la mayor parte de las normas y documentos programáticos que trae a colación tiene como horizonte de ejecución y plasmación de lo en ellas recogido la década 2020-2030.

¹⁴ Morán Blanco y Díaz Barrado (2020, pp. 21-22) se hacen eco de los principales desafíos y retos a los que se enfrentan los Objetivos de Desarrollo Sostenible recogidos en la Agenda 2030, impulsada por la Organización de Naciones Unidas en su relación con las ciudades y comunidades locales.

¹⁵ Belloso Martín (2021, pp. 64-65) denuncia el especial desplazamiento que sufren las mujeres no solo en las zonas urbanas, aunque se produce de manera especial en las áreas rurales, demarcaciones territoriales en las que el empleo femenino brilla por su ausencia y en la que el mapa dibujado hasta ahora es genérico y demasiado abstracto, sin medidas específicas concretas que apoyen esta importante política pública territorial.

¹⁶ Iranzo Gutiérrez (2022, p. 12) aclara que la vertiente económica de la sostenibilidad no ha de identificarse con la obtención de beneficios y resultados en términos absolutos, sino que debe ir acompañada de la sostenibilidad social y medioambiental y de una gobernanza relacional.

Al igual que en el resto de las facetas, también en esta, en la económica, deben tener un papel preeminente las mancomunidades de municipios, pues resulta determinante que, en armonía con la medioambiental y la social, la alcancen en cuantos municipios comprenden, dado que de su consecución depende no solo lograr una sostenibilidad plena, sino garantizar en todos ellos un cierto desarrollo rural y, cuando menos, que no pierdan población.

Después de exponer la naturaleza y razón de ser de la sostenibilidad y de sus tres facetas intrínsecamente unidas, y antes de pasar a relacionarlas más profundamente con las mancomunidades de municipios, en cuanto que, como hemos avanzado, potencial instrumento catalizador de las mismas, amén de posibilitador de su implementación en los pequeños municipios, procede, asimismo, que expongamos qué entendemos por estos últimos.

Para ello, hemos partido de un criterio jurídico que nos brinda, por un lado, la legislación de régimen local; en concreto, la división que hace el art. 8.1 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, sobre la clasificación de las secretarías de las entidades locales, en donde distingue: de clase primera, para ayuntamientos de municipios, entre otros, de más de 20 000 habitantes; de clase segunda, para municipios cuya población está comprendida entre 5001 y 20 000 habitantes, así como los de población inferior a 5001 habitantes, cuyo presupuesto supere los 3 000 000 de euros, y de clase tercera, para ayuntamientos de municipios de población inferior a 5001 habitantes, cuyo presupuesto no exceda los 3 000 000 de euros. Su apartado segundo permite que las secretarías de mancomunidades de municipios, entre otras, se clasifiquen por las comunidades autónomas en alguna de las clases mencionadas basándose en sus características propias.

Así pues, a partir de esta categorización entendemos que son pequeños municipios aquellos de población inferior a 5001 habitantes cuyo presupuesto no exceda de 3 000 000 de euros, concepto que es muy similar o análogo a la noción de municipio rural que, por otro lado, recoge el art. 3.c) de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. Son estos municipios los que habitualmente constituyen las mancomunidades de municipios para la ejecución de obras y prestación de servicios. Los municipios que superan la población y el presupuesto señalado no suelen tener la necesidad imperiosa de mancomunarse porque habitualmente disponen de recursos económicos, personales y materiales suficientes para afrontar tales actividades, así como muchas otras, entre las que se encuentran la implementación de la sostenibilidad, el desarrollo rural e, incluso, la lucha contra la despoblación.

No obstante, si hemos de precisar que el fenómeno de la despoblación no se circunscribe únicamente a los pequeños municipios a los que hemos hecho alusión, en los que nos hemos centrado y a los que hemos delimitado conceptualmente, pues son los que, con mayor frecuencia, acuden a la técnica asociativa de la mancomunidad de municipios, sino que también afecta a otros municipios con un número de habitantes superior, como ciudades pequeñas y capitales interiores (Carbonell Porras, 2021a, p. 60) que cuentan –o deberían contar (Almeida Cerrada, 2023, p. 62)– con mayor capacidad de actuación y de acción en el ámbito competencial, financiero e instrumental.

Una vez expuesto el concepto de sostenibilidad en todo su alcance y de fijar qué entendemos por pequeño municipio en lo que a este trabajo se refiere, pasamos a abordar, sin más preámbulos, cómo se pueden ejecutar las políticas inmersas en el principio de desarrollo sostenible en los pequeños municipios a través de las mancomunidades de municipios¹⁷.

Dos son los aspectos en torno a los cuales debe pivotar la constitución de las mancomunidades de municipios para que, como postulamos, puedan funcionar con carácter estratégico, funcional-operativo y, por ello, garantizar la máxima eficiencia en la consecución de la política pública de sostenibilidad económica, social y medioambiental: por un lado, el reconocimiento legal expreso de tal posibilidad en la legislación básica de régimen local –en concreto, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local– y en la legislación autonómica que desarrolla idéntico régimen y, por otro lado, su plasmación y desarrollo en los estatutos de cada mancomunidad de municipios.

En cuanto al primero, el reconocimiento legal expreso de la sostenibilidad económica, social y medioambiental de las mancomunidades de municipios, debemos señalar que no está recogido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, lo que no deja de ser sumamente sorprendente.

¹⁷ Pego (2008, pp. 575-576) es partidario, también, de acudir a este tipo de entidad asociativa para implementar de manera directa criterios de sostenibilidad que permitan un desarrollo equilibrado de los aspectos medioambientales, económicos y sociales de toda actividad productiva.

Efectivamente, resulta inaudito que la ley básica del régimen local de los municipios españoles no recoja el principio de desarrollo sostenible en las tres facetas que lo conforman, pues solo se fija en una de ellas, la económica, y más concretamente dentro de esta, en la sostenibilidad de las finanzas locales¹⁸.

En este mismo sentido, debemos pronunciarnos en relación con la legislación de régimen local de las comunidades autónomas, dado que el reconocimiento explícito del principio de desarrollo sostenible, en todas sus dimensiones, brilla también por su ausencia en las mismas. Tal hecho, evidencia, fuera de toda duda, la escasa, incluso nula importancia que se concede a la sostenibilidad económica, social y medioambiental en el ámbito local y en mayor medida aún en los pequeños municipios, al estar ya de por sí sobrepasados con el cumplimiento de las competencias que les impone el ordenamiento jurídico. Ni que decir tiene que tal limitación legal, tan insólita como incomprensible, se hace extensiva igualmente a las mancomunidades de municipios que se puedan constituir.

No obstante, hemos de precisar la afirmación hecha en el párrafo anterior, ya que existen dos comunidades autónomas, concretamente, la Comunidad Autónoma Valenciana y la Comunidad Autónoma de Extremadura –y no en el resto de territorios autonómicos–, que sí han incorporado a su ordenamiento jurídico el principio de desarrollo sostenible, si bien, como mostraremos a continuación, de manera un tanto genérica y poco pragmática, aunque por lo menos sientan las bases de lo que las mancomunidades de municipios puedan llegar a ser y hacer en dicho ámbito.

Empezando por esta última, es decir, por la Comunidad Autónoma de Extremadura, al ser la primera de las dos que incorporó tal innovación, debemos señalar que el originario art. 2 de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura, relativo a los fines que conseguir a través de este ente organizativo local, establecía la obligatoriedad de potenciar el desarrollo de las mancomunidades que se constituyeran en el territorio de Extremadura con el fin último de impulsar decisivamente la prestación de servicios a los ciudadanos, acercándoles la Administración y potenciando un desarrollo social y económico sostenible, equilibrado e igualitario de estos entes locales y de sus respectivos territorios.

Observamos pues, por un lado, la intención positiva y visionaria del legislador extremeño de incluir la sostenibilidad social y económica en el mismísimo ADN, si se nos permite la expresión, de las mancomunidades de municipios que se creen en Extremadura, aunque, ciertamente, no contempla la vertiente medioambiental, que solo tratará de corregir para una clase concreta y peculiar de mancomunidad de municipios, la denominada: mancomunidad integral (art. 19.1.g).

Junto a lo señalado, la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura, fue modificada por la disposición final primera de la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de Medidas ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura, a través de la cual el legislador añade dos fines más a tener en cuenta a la hora de que se constituya una mancomunidad de municipios: en primer término, el deber de prestar especial atención a la lucha frente a la despoblación, aspecto que comentaremos en el cuarto de los apartados del presente trabajo; y, en segundo término, el deber de proceder al aprovechamiento sostenible de los recursos endógenos, posibilitando la igualdad efectiva de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de la ciudadanía en todo el territorio, aprovechamiento que se refiere especialmente, aunque no solo, a los recursos medioambientales, de los que disponen los municipios que se vayan a mancomunar. Como puede comprobarse, el legislador extremeño se posiciona en la misma línea de actuación que venimos postulando de las mancomunidades de municipios, al caer en la cuenta del estratégico y decisivo papel que pueden desempeñar estos entes locales asociativos a la hora de implementar la sostenibilidad, el desarrollo rural y la lucha contra la despoblación, especialmente en los pequeños municipios.

En cuanto la Comunidad Autónoma Valenciana, es el art. 2 de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana, relativo al concepto y naturaleza jurídica de las mancomunidades de municipios, el que las concibe como asociaciones voluntarias de municipios que se constituyen para gestionar o ejecutar planes, realizar proyectos y obras o prestar servicios de su competencia a los ciudadanos, acercándoles la Administración y potenciando un desarrollo social y económico sostenible, equilibrado e igualitario de estos municipios y sus respectivos territorios. Por ello, la legislación autonómica valenciana –en casi idéntico sentido que la extremeña– incorpora dentro del que bien puede denominarse *núcleo duro* de las mancomunidades de municipios la nota de que toda ejecución de planes, realización de proyectos o

¹⁸ Cantera Cuartango (2021, p. 6) enfatiza la despreocupación del legislador por las vertientes sociales y ecológicas que forman parte del concepto de sostenibilidad y critica contundentemente el monocorde planteamiento financiero de la sostenibilidad que lleva consigo una visión cortoplacista de lo que quede para las futuras generaciones en el mantenimiento de los servicios públicos locales.

prestación de servicios a sus ciudadanos, deben tender hacia un desarrollo sostenible, no solo en lo económico, sino también en lo social.

Sin embargo, la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana, aunque incluye los aspectos económico y social en la labor que desarrollan las mancomunidades de municipios en su ámbito territorial autonómico, también olvida introducir en su concepto –al igual que ocurre en la ley extremeña a que nos hemos referido con anterioridad– la vertiente medioambiental, que sí incorpora más adelante cuando desarrolla el área de sostenibilidad medioambiental, gestión de los residuos sólidos urbanos y del ciclo del agua, si bien circunscrita única y exclusivamente, al igual que la normativa autonómica extremeña, a uno de los tipos de mancomunidad que recoge la ley valenciana de mancomunidades de municipios: la mancomunidad de ámbito comarcal –art. 12.1.d)–. Nótese cómo el legislador valenciano, al igual que antes el extremeño, se posiciona dentro de nuestra línea de pensamiento sobre las mancomunidades de municipios, si bien no llega a ser tan audaz como es este último al no incorporar el desarrollo rural y la lucha contra la despoblación entre las funciones de aquellas.

El segundo aspecto sobre el que debe fundarse la constitución de las mancomunidades de municipios para que puedan funcionar con carácter pragmático y fuerza operativa en cuanto a la sostenibilidad económica, social y medioambiental de los pequeños municipios, son los estatutos de la respectiva mancomunidad de municipios, norma institucional básica que rige su organización y funcionamiento ordinario y extraordinario (art. 4.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). Son así los estatutos de las mancomunidades de municipios los que deberían establecer como política prioritaria la sostenibilidad económica, social y medioambiental en la ejecución de las obras y en la prestación de servicios de los municipios que deciden unirse en Mancomunidad.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su art. 44.3, solo regula el procedimiento –de naturaleza básica– de aprobación de los estatutos. Nada menciona en relación con cuál ha de ser su contenido obligatorio, que se deja en manos de las comunidades autónomas. Este posicionamiento legal está en plena sintonía con la doctrina emanada del Tribunal Constitucional en cuanto a la delimitación de competencias en lo que a la regulación legal básica y de desarrollo tienen el Estado y las comunidades autónomas y en cuanto a la distribución de competencias que sobre las mancomunidades de municipios existe¹⁹.

Así tenemos que las bases de ordenación sobre las mancomunidades de municipios corresponden al Estado, mientras que las comunidades autónomas en virtud de sus estatutos de autonomía pueden disponer de un desarrollo legislativo de las mismas, sin por ello atentar contra lo establecido en la competencia estatal. Es más, han sido algunas comunidades autónomas las que han desarrollado la normativa sobre las mancomunidades de municipios, otorgándolas una virtualidad distinta –sustancial podríamos adjetivar– que las meras cuestiones procesales o procedimentales, ya que como entidades locales gozan de un alto grado de interiorización económica (Pizarro Nevado, 2017, p. 55).

Es, por tanto, la legislación autonómica de desarrollo sobre régimen local la que establece el contenido mínimo que han de tener los estatutos de las mancomunidades de municipios que se creen en su territorio (cuyo contenido es similar aunque no el mismo en todas ellas²⁰). Sería conveniente que para garantizar una efectividad, eficacia y eficiencia adecuada de la sostenibilidad económica, social y medioambiental en

¹⁹ Las sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) más relevantes en este ámbito, a nuestro entender, son: la STC 103/2013, de 25 de abril; la STC 31/2015, de 25 de febrero; la STC 41/2016, de 3 de marzo, o la STC 45/2017, de 27 de abril. Más reciente, la STC 105/2019, de 19 de setiembre, en la que el Alto Tribunal declara la constitucionalidad de la Ley 121/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de la Comunidad Valenciana, dando el visto bueno a la ordenación de las mancomunidades de municipios en la que se fijan los pilares esenciales de la regulación material –y su potencialidad– sobre las mancomunidades de municipios.

²⁰ En la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en el art. 66; en la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, en el art. 60; en el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, en el art. 116; en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, en el art. 94; en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, y en la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias, no prevén un listado del contenido mínimo de los estatutos de la mancomunidad de municipios; en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, en el art. 103.4; en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, en el art. 48; en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en el art. 79.1; en la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, en el art. 41; en la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, en el art. 142.1; en la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, en el art. 64; en la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Islas Baleares, en el art. 35; en la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, en el art. 53.1, y en la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura, en el art. 11. En el Principado de Asturias y en la Comunidad Autónoma de Cantabria no existe una regulación expresa del contenido mínimo de los estatutos de la mancomunidad de municipios.

las mancomunidades de municipios se incorporasen todas y cada una de dichas vertientes que integran la sostenibilidad, como uno de los contenidos mínimos que ha de tener toda ejecución de obras y prestación de servicios²¹ para, de este modo, convertirse o, al menos, sentar las bases no solo de pequeños municipios sostenibles, sino también de mancomunidades de municipios sostenibles.

En conclusión, para que las mancomunidades de municipios puedan integrar la sostenibilidad económica, social y medioambiental no solo en la ejecución de las obras y prestación de servicios que acometan, sino en cualquier actividad que lleven a cabo, resulta imprescindible que dicha finalidad se incluya expresamente en la regulación que tanto la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, como las leyes autonómicas de régimen local establecen de aquellas y, asimismo, en los estatutos de las mancomunidades de municipios, en cuanto que norma básica por la que se rigen, para lo cual sería también necesaria la modificación, o incorporación en su caso, de este punto en todas las leyes autonómicas sobre régimen local.

3. LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS: UN INSTRUMENTO PRIVILEGIADO E INDISPENSABLE PARA CONTRIBUIR AL DESARROLLO RURAL

Después de evidenciar tanto la caduca y simplista concepción que a día de hoy se tiene de las mancomunidades de municipios, en la que predomina su dimensión jurdicista o formalista frente a la operativa y funcional que instamos, como las carencias estructurales que dentro de la regulación básica de régimen local muestran las mancomunidades de municipios en materia de sostenibilidad, que igualmente se ponen de manifiesto en la legislación sobre régimen local de la mayor parte de las comunidades autónomas, abordamos en este momento cómo las mancomunidades de municipios no solo pueden, sino que deben coadyuvar al desarrollo rural²².

A efectos de poder desarrollar y configurar convenientemente el presente apartado, partiremos de una definición que determina la finalidad que persigue todo desarrollo rural como política pública emergente y de largo recorrido, para después analizar sus debilidades y amenazas, así como sus fortalezas y oportunidades más acuciantes, donde las mancomunidades de municipios, a nuestro modo de ver, están llamadas a ocupar un lugar central en la consecución de un crecimiento equilibrado y sostenible de las zonas rurales, especialmente tomando como base la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

La más reciente y avanzada doctrina administrativa define el desarrollo rural como

todo proceso de cierta envergadura y trascendencia, localizado en el ámbito rural, que postula como objetivos cardinales y estructurantes del mismo un profundo cambio social, cuyo propósito es equipararse al propio y característico de las áreas urbanas, así como un crecimiento económico sostenible, que persiguen en último término, la mejora y el progreso permanente de toda la comunidad afectada por aquel, al igual que el de todos y cada uno de los individuos integrados dentro de esta última. (García-Moreno Rodríguez, 2021b, p. 24).

Esta noción de desarrollo rural pone especial énfasis, por un lado, en la transformación del modelo productivo hasta ahora existente en las áreas rurales en el que el crecimiento era lineal, no homogéneo y unisectorial, sin tener en cuenta o apenas teniendo en cuenta el aspecto social, económico y ecológico en el que se desenvolvían las actividades del mundo rural. Por otro lado, el concepto reseñado centra su atención en la implicación principal de las comunidades afectadas, es decir, en los vecinos de los municipios y donde las Administraciones públicas tradicionales cumplen una función colateral o subsidiaria. Pues bien, es en este segundo aspecto donde tienen su encaje las mancomunidades de municipios, dado que, atendiendo a sus características y peculiaridades, pueden erigirse, de contar con la cobertura precisa para ello, en un instrumento de primer orden para impulsar y promover el desarrollo rural.

²¹ Morillo-Velarde Pérez (2011, p. 1604) enumera el contenido que han de tener, necesariamente, los estatutos de las mancomunidades de municipios, sin perjuicio de las determinaciones adicionales que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de su potestad de desarrollo legislativo, aspecto que ya se han plasmado en algunas de ellas como en Aragón, Galicia o Cataluña.

²² Tormo i Santonja (2008, p. 286), después de analizar diversas áreas municipales alojados en una comarca, es partidario de que los municipios afectados, para prestar servicios de calidad que contribuyan al desarrollo rural, se constituyan en mancomunidades de municipios.

Es cierto que, inicialmente, la disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Sostenibilidad y Racionalización de la Administración Local, trató de limitar el ámbito objetivo de actuación de las mancomunidades de municipios, pues circunscribió su creación y desarrollo a alguna de las competencias de los arts. 25 y 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, pero no es menos cierto que las materias para las que pueden constituirse, aun siendo tasadas, otorgan un amplio margen de maniobra para que los municipios que quieran mancomunarse puedan hacerlo en ámbitos y materias que permitan el desarrollo rural de las zonas sobre las que despliegan sus efectos y actividades (Barrero Rodríguez, 2016, p. 2104).

De todas las competencias que relaciona el art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, hay tres ámbitos que cobran especial interés por la transversalidad de las materias y que, de una u otra manera, permitirían constituir mancomunidades de municipios para fomentar el desarrollo rural: el urbanismo, el medio ambiente urbano y la movilidad.

El urbanismo, en cuanto que toda actividad pública o privada debe tener un encaje y proyección territorial y una categorización urbanística. El medio ambiente urbano se convierte en un cajón de sastre en el que caben todo tipo de actuaciones por dos motivos: en primer lugar, porque el concepto de medio ambiente urbano es lo suficientemente amplio²³ como para que quepan todo tipo de actividades que coadyuven al desarrollo rural y, en segundo lugar porque, curiosamente, es la única materia del art. 25.2 la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que no cierra los ámbitos que trata, sino que, más bien, su relación está abierta, tal y como se desprende de su dicción²⁴. La movilidad, por último, porque abarca y condiciona toda actividad humana particular, empresarial, pública o privada entre unos municipios y otros, especialmente en las zonas rurales, donde el acceso, la entrada, la salida y el traslado de un lugar a otro de bienes y personas es uno de los problemas más apremiantes.

Con independencia de todo lo apuntado con anterioridad, la legislación de desarrollo sobre régimen local de las comunidades autónomas, como tendremos ocasión de verificar a continuación, puede jugar, y de hecho juega, un papel determinante en la ampliación de materias en las que las mancomunidades de municipios pueden proyectarse para, entre otras finalidades, impulsar el desarrollo rural. Un ejemplo de ello son la Comunidad Autónoma de Madrid y la Comunidad Autónoma de Cataluña.

La Comunidad Autónoma de Madrid, a través del art. 41.2 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, establece que: «[...] fomentará la constitución de mancomunidades de municipios para fines turísticos, así como la colaboración, coordinación y asistencia a los Municipios en los términos previstos en esta Ley y en la legislación autonómica sobre turismo», materia que solo en parte, en cuanto a la promoción y difusión turística local, estaría recogida como tal en las competencias previstas para las mancomunidades de municipios en la legislación básica de régimen local.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Cataluña dispone en el art. 21 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, el fomento de las mancomunidades de municipios como medio para canalizar la mejor prestación de servicios públicos, otorgándolas, en su caso, ayudas económicas y técnicas para su constitución y desarrollo (subvenciones finalistas). Además, el legislador autonómico catalán, en el art. 115.1 de la misma disposición normativa, sugiere la creación de mancomunidades de municipios para la prestación, entre otras materias, de la urbanística, las aguas, el saneamiento, el transporte y la gestión de residuos.

Junto a lo señalado con anterioridad, hay otro aspecto importante que en muchas ocasiones pasa desapercibido, pero que puede tener grandes posibilidades en el desarrollo rural, no siendo este otro que la explotación del patrimonio del que disponen los municipios, dado que mediante su unión y conformando la correspondiente mancomunidad de municipios pueden aglutinar una gran bolsa de propiedades públicas municipales, que a través de los correspondientes instrumentos jurídicos contractuales posibilita impulsar el desarrollo rural en muchos campos de actuación.

²³ Esteve Pardo (2022, p. 31) a la hora de establecer el marco teórico del campo medioambiental, si bien tiene alcance universal, parte de lo local, bien sea rural o urbano, para a continuación tener extrapolaciones a ámbitos territoriales más amplios que permiten, a su vez, enfrentar áreas más restringidas territorialmente. Resume a la perfección cómo deben abordarse los retos y problemas medioambientales cuando sugiere que se ha de pensar globalmente para actuar localmente en sectores tales como las emisiones de dióxido de carbono y gases de efecto invernadero.

²⁴ El art. 25.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, no establece un *numerus clausus*, sino *numerus apertus*. Dice textualmente: «Medio ambiente urbano: en particular [...]».

En cualquier caso, lo cierto es que no todos los municipios son iguales ni todos tienen las mismas potencialidades ni los mismos recursos ni las mismas posibilidades. Hay elementos importantes, como pueden ser los recursos naturales de los que disponen unos y de los que otros carecen, o elementos patrimoniales de carácter histórico que otros no tienen. La misma ubicación de un pequeño municipio, su localización o su cercanía a una gran urbe puede ser determinante para convertirse en un nudo de comunicaciones o, por el contrario, estar aislado y tener que buscar otras alternativas de desarrollo. Con ello queremos llamar la atención sobre el hecho de que el desarrollo rural no puede ni debe ser igual, homogéneo; debe atender a la diversidad y casuística propia de cada municipio y responder, por tanto, si se nos permite la analogía, a una geometría variable.

Por ello, lo primero que debería hacer todo pequeño municipio es un análisis DAFO de su concreta situación y circunstancias, es decir, determinar, siguiendo el significado de cada una de las letras que conforman dicho acrónimo, cuáles son sus debilidades y amenazas, en definitiva, los puntos débiles en los que tiene que invertir tiempo y recursos para mejorar su posicionamiento en el territorio y, por el contrario, cuáles son sus fortalezas y oportunidades, o lo que es lo mismo, los puntos fuertes que puede explotar a corto plazo. Solo sobre estos últimos podría implementar de manera inmediata acciones tendentes al desarrollo rural.

En este punto procede que llamemos la atención sobre el hecho de que no solo nosotros apostamos por la utilización de las mancomunidades de municipios como instrumento privilegiado para el desarrollo rural²⁵, dado que también el legislador apuesta claramente por este mecanismo asociativo de naturaleza local en el mismo sentido que apuntamos, concretamente, en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. En el art. 23, relativo a las infraestructuras, equipamientos y servicios básicos, se prescribe en su letra d) que podrán implantarse servicios mancomunados para la recogida selectiva de residuos, su gestión ambiental y, especialmente, su reducción, reutilización y reciclaje, con el fin de mejorar la protección y salud de las personas y minimizar su impacto ambiental. Actividades todas ellas que, al generar riqueza, coadyuvan al desarrollo rural.

Junto a tal posibilidad, el art. 25 de idéntica norma, concerniente al agua, dispone en su letra a) la implantación y ejecución de planes de gestión integral de recursos hídricos por mancomunidades de municipios que contemplen la gestión conjunta del ciclo integral del agua, las medidas necesarias para hacer frente a situaciones de escasez y sequía y las acciones de protección contra posibles inundaciones. Actividad esta que, si bien directamente no contribuye al desarrollo rural, indirectamente sí que lo hace y, en cualquier caso, resulta determinante para que este último pueda tener lugar.

No obstante, si bien es cierto que la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural otorga un tratamiento loable a las mancomunidades de municipios, creemos que se queda muy corto porque podría ampliarlo a otros muchos ámbitos con la finalidad de que el desarrollo rural creciera exponencialmente, como por ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, en materia de dotaciones de infraestructuras de transporte, de servicios de transporte público en el medio rural para permitir el acceso de la población rural a los servicios básicos en condiciones de igualdad, de mejora de la red viaria rural o de dotación de los servicios públicos municipales de prestación obligatoria en los núcleos urbanos del medio rural, en los que, a día de hoy, únicamente se prevé la coordinación entre Administraciones públicas y no la adhesión voluntaria entre municipios para el fomento del desarrollo rural.

Además de los ámbitos señalados, existen otros campos en los que las mancomunidades de municipios pueden extender su radio de acción con un grado de eficiencia considerable y de este modo contribuir notablemente al desarrollo rural. De todos ellos, destacamos cuatro campos en los que entendemos que las mancomunidades de municipios pueden hacer valer su potencialidad por la fusión de esfuerzos políticos, económicos, jurídicos y técnicos que agrupan: las industrias energéticas renovables; la reducción de trabas burocráticas; la gestión forestal sostenible, y la administración del patrimonio municipal eficiente con destino a la venta o alquiler de suelo público barato para la construcción de viviendas y empresas en zonas rurales.

Un primer ámbito en el que las mancomunidades de municipios tienen una gran potencialidad y tanto la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (art. 24) como la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (art. 25) hacen hincapié, es en la posibilidad, bien por iniciativa propia, bien por iniciativa privada, de poner los medios para la producción, suministro,

²⁵ En este sentido, Martín Cubas *et al.* (2019, p. 140), a partir del estudio empírico realizado en los territorios provinciales de Castellón, Alicante y Valencia, en la Comunidad Valenciana, destacan la consistencia colaborativa de los municipios despoblados –entre los que ocupan un lugar preeminente las mancomunidades de municipios– como condición facilitadora e indispensable del desarrollo rural.

distribución y consumo, incluso comercialización, de energías renovables en el medio rural, en particular la procedente de la biomasa forestal.

Se trata de sistemas que, sirviéndose de la biomasa forestal de los municipios que disponen de montes propios, pueden coadyuvar a que una mancomunidad de municipios produzca energía barata para, al menos, el autoconsumo de sus vecinos. Uno de ellos, es el constituido por el sistema de calefacción y refrigeración urbana, conocido —y con cierta solera en los países del norte de Europa— como *district heating and cooling* de biomasa forestal, que si bien plantea algunos problemas jurídicos y económicos de cierta importancia, aunque resolubles²⁶, si se acomete a través de mancomunidades de municipios, puede tener una mayor viabilidad y sostenibilidad, tanto para las empresas explotadores como para los municipios y potenciales vecinos beneficiarios.

Se trata, pues, de aprovechar una fuente de energía limpia, verde, renovable, inagotable, como es la biomasa forestal, en beneficio de la comunidad de municipios adheridos, lo que a la vez implica preterir las tradicionales fuentes de energía de origen fósil cuya contaminación y efectos de gases de efecto invernadero son tan dañinos para el medioambiente. Este sistema energético, además, al resultar sumamente barato no solo contribuye al asentamiento de la población existente, sino que por su atractivo económico y ecológico termina atrayendo población y riqueza, lo que contribuye tanto al desarrollo rural como a luchar contra la despoblación.

Un segundo ámbito en el que las mancomunidades de municipios pueden contribuir al desarrollo rural es el de la desregulación o desburocratización de las trabas administrativas que los municipios adheridos tengan para el desarrollo de potenciales actividades económicas en ellos. Los principios que deben presidir toda buena regulación normativa (*better regulation*), como el de necesidad, el de proporcionalidad, el de seguridad jurídica, el de transparencia y el de eficiencia, extraídos, entre otras normas, de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, si se aplican convenientemente, pueden tener implicaciones beneficiosas en la economía²⁷; también, por supuesto, en la economía rural.

Es común en los pequeños municipios que cuando un agricultor, un ganadero o un empresario quieren crear un negocio rural, se encuentren con múltiples trabas administrativas derivadas de las ordenanzas de los municipios en los que quieren emprender. En este punto las mancomunidades de municipios que se constituyan deberían facilitar el estudio de las cargas administrativas burocráticas que lastran la iniciativa económica y comercial de los territorios mancomunados, para luego proponer a cada municipio que descongestione y revise las ordenanzas locales que desincentivan toda iniciativa empresarial o actividad creadora o generadora de riqueza. Con ello, de conseguirse, se impulsaría notablemente el desarrollo rural.

Un tercer ámbito de actuación en el que la unión de municipios e intereses comunes a todos ellos puede ser determinante para el desarrollo rural en todo el ámbito de su demarcación territorial, es en la gestión forestal de sus montes y de manera particular, en la lucha contra los incendios²⁸ con la finalidad de salvaguardar la riqueza que atesoran aquellos. La suma de todos los montes mancomunados puede crear una gran bolsa de terrenos forestales, lo que posibilitaría, haciendo buena la economía de escala, obtener mayores rendimientos económicos, sociales y medioambientales y acceder a incentivos económicos y mercados, donde individualmente resulta imposible.

El cuarto ámbito con el que se puede potenciar el desarrollo de las zonas rurales a través de las mancomunidades de municipios es ampliar el patrimonio por parte de los municipios integrados en el ente asociativo mediante los instrumentos jurídicos previstos en la legislación patrimonial estatal, local y, en su caso,

²⁶ García-Moreno Rodríguez (2022, pp. 32-33) analiza la posibilidad de restringir o no el procedimiento de enajenación de los aprovechamientos maderables y leñosos procedentes de montes catalogados de utilidad pública para que el destinatario pueda ser una empresa única (central térmica de biomasa) y facilitar así la implantación del *district heating and colling* de biomasa forestal; o cómo proporcionar a esta empresa los aprovechamientos forestales suficientes en calidad, en cantidad y durante el tiempo necesario para asegurar su funcionamiento, aspectos todos ellos que si los implicados son varios municipios asociados mediante el instrumento jurídico de la mancomunidad, la implementación de esta industria forestal podrá tener mayores tasas de éxito.

²⁷ Gamazo Chillón (2022, p. 313) trae a colación los resultados del Servicio de Estudios del Banco de España del año 2008 en los que expone los efectos beneficiosos de la disminución de la carga burocrática sobre la economía española, siendo el más relevante de ellos el que señala que la reducción de las trabas administrativas innecesarias equivaldría a un aumento de la tasa de crecimiento anual entre 0,22 y 0,27 puntos porcentuales durante los diez años siguientes.

²⁸ Santirso Fernández (2014, p. 552) pone de ejemplo a Galicia como ámbito territorial en el que los municipios utilizan las mancomunidades, entre otros campos, para la prevención y extinción de incendios.

autonómica, siendo especialmente apropiados para ello las cesiones gratuitas de propiedades y usos de bienes y derechos. Cuanto mayor sea el patrimonio del que dispongan las mancomunidades de municipios, mayor capacidad decisoria tendrán para poder destinarlo a fines comunes que redunden en beneficio de la comunidad: viviendas rurales, alquileres con fines turísticos y arrendamientos o adquisición de parcelas a un precio asequible que sirvan para la construcción de industrias agrícolas, ganaderas, forestales o comerciales de productos de las zonas geográficas afectadas.

4. FIJACIÓN DE POBLACIÓN Y ATRACCIÓN DE PERSONAS FORÁNEAS: UN OBJETIVO PRIORITARIO E IRRENUNCIABLE QUE DEBEN ASUMIR LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS PARA LUCHAR CONTRA LA DESPOBLACIÓN DEL MUNDO RURAL

Una vez fijado el marco normativo y la naturaleza jurídica que tienen las mancomunidades de municipios y su necesaria e ineludible transformación para que se conviertan en *punta de lanza* de la sostenibilidad en todas sus dimensiones, así como en motores del desarrollo rural, procedemos ahora a abordar otro de los objetivos, asimismo prioritario, que consideramos deben perseguir las mancomunidades de municipios: fijar la población existente, incluso, atraer población foránea para, de este modo, luchar contra la despoblación del mundo rural²⁹ y los execrables efectos (sociales, económicos y medioambientales) que la misma genera en dicho ámbito.

Los factores que han contribuido a la despoblación del mundo rural en España son muchos y de la más variada clase y condición. No se trata de un fenómeno reciente, sino que viene de lejos, siendo especialmente acusado entre la década de los años cincuenta y noventa del siglo xx³⁰. Mencionaremos algunos de ellos como paso previo para realizar algunas propuestas en las que las mancomunidades de municipios deben constituir una herramienta para fijar, en primer lugar, y atraer, en segundo lugar, población a los pequeños municipios. Entre las causas y circunstancias que han provocado esta situación podemos distinguir las remotas de las próximas que, a vuelapluma, podemos sintetizar, en las siguientes.

Respecto a las causas remotas, destacan el éxodo rural español³¹, característico de la segunda mitad del siglo xx³², la crisis y atonía demográfica generalizada³³ y la evolución desacompañada de la economía rural con respecto a las economías de las zonas industriales españolas.

Respecto a las causas próximas, podemos resaltar la práctica desaparición del tránsito del ferrocarril por innumerables pequeños municipios españoles o la construcción de autopistas y autovías o tramos de carreteras convencionales que evitan atravesar los pueblos (es decir, la penalización de las zonas rurales en el acceso a las infraestructuras y servicios), la brecha de género³⁴, la desaparición o traslado de empresas públicas o privadas a zonas de mayor actividad industrial o el desinterés de las políticas públicas de Estado, también de las comunidades autónomas,³⁵ en revivir y potenciar las zonas rurales, más interesadas en relanzar las economías de las grandes o medianas urbes que las de los pequeños municipios, puesto que de estos últimos apenas se sacan rendimientos económicos.

²⁹ Tornos Mas (2021, p. 72) presenta, junto a los consorcios, a las mancomunidades de municipios como instrumentos idóneos para la potenciación de la actividad productiva que permita un fomento del desarrollo rural con la consiguiente prestación de servicios públicos eficientes en todas esas áreas desprotegidas.

³⁰ Collantes y Pinilla (2019, p. 57) explican que el proceso de éxodo rural se produjo de forma masiva durante las cuatro décadas que relatan, coincidiendo con un cambio de paradigma y modelo productivo, que pasó de ser eminentemente agrícola y ganadero a industrial.

³¹ Molinero Hernando (2019, p. 20) hace especial énfasis en las conductas de la población española que poseían otros horizontes vitales que les permitieran una mejora económica, social, educativa y cultural, en contraposición, añadimos nosotros, con un estatus rural que impedía el desarrollo de su personalidad.

³² Del Romero Renau y Valera Lozano (2019, p. 83) enfatizan la traslación masiva de habitantes de las zonas rurales a áreas urbanas en busca de mejoras en su vida personal y familiar, lo que constituye una nota característica, desde un punto de visto demográfico y sociológico, de las sociedades occidentales en la segunda mitad del siglo xx.

³³ Serrano-Martínez y García-Marín (2013, p. 103) evidenciaron la regresión demográfica de España, con fuentes de elaboración propia extraídas del Instituto Nacional de Estadística.

³⁴ Del estudio de Pérez Díaz (2006, p. 190) se extrae la progresiva instauración de un proceso de masculinización rural donde la presencia de la mujer en el mundo rural es, cada día, proporcionalmente más reducida que en las zonas urbanas, por lo que las que se encuentran asentadas en pequeños municipios, bien por su edad, bien por el acompañamiento a familiares, tienen menos oportunidades desde muchos puntos de vista.

³⁵ Pérez Castaños (2019, p. 193) hace hincapié en la indiferencia y dejadez de los poderes territoriales intermedios de las comunidades autónomas que, durante muchos años, han obviado el problema de la progresiva despoblación de mundo rural aun siendo plenamente conscientes de ello.

No obstante, las zonas rurales sí tienen cierto potencial, nunca absoluto³⁶, para conseguir un aumento de población, no lógicamente en los términos de épocas pretéritas, sino en términos mucho más modestos y no para todo el territorio nacional; solo en aquellas zonas rurales que por sus características, posicionamiento estratégico, recursos naturales y patrimoniales de los que disponen e iniciativa, son idóneas para su transformación demográfica, sostenibilidad y desarrollo rural. Pues bien, es aquí donde las mancomunidades de municipios ocupan un lugar preeminente para atraer población de manera temporal o con carácter permanente, ya que la creación de mancomunidades de municipios, como medida de carácter institucional (Sanz Larruga, 2021, p. 131), otorga a las mismas un posicionamiento superior a los municipios aisladamente considerados.

En cuanto al papel que deben jugar las mancomunidades de municipios en la lucha contra la despoblación para atraer población con carácter temporal o discontinuo, hemos de llamar la atención sobre aquellos entes asociativos locales que fomenten el turismo de los municipios voluntariamente integrados³⁷, promocionando los productos, la gastronomía, los apartamentos turísticos, los parajes, las rutas rurales intermunicipales, la publicidad institucional de las estancias en estos municipios, así como todo el acondicionamiento necesario para su correcta ejecución. De todas las comunidades autónomas, es la de Madrid la que apuesta decididamente por el fomento de las mancomunidades de municipios de orden turístico, tal y como prevé el art. 41.2 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, entendidas estas como mecanismo de política pública sectorial en relación con el turismo, si bien está concebida como efecto y no como causa.

Una especialidad dentro del turismo rural que, por cierto, cada vez adquiere más enteros y, consiguiendo, cuenta con un mayor número de adeptos, es el de carácter cultural, de manera particular el que se centra en la potenciación de fiestas, tradiciones religiosas y recreaciones históricas. Turismo rural especializado que cumple un doble objetivo: por un lado, sirve para reforzar los vínculos sociales de una comunidad, profundizando en su identidad, sus tradiciones y su historia, a la par que promociona, en muchos casos, su patrimonio histórico-artístico y religioso. Por otro lado, el turismo cultural se erige como ámbito generador de riqueza, trabajo y atracción de población en el mundo rural³⁸. En muchas de estas actuaciones un municipio aisladamente considerado no tiene capacidad técnica, económica o financiera para llevarla a cabo. Sin embargo, mediante una mancomunidad de municipios puede tener su encaje y desarrollo³⁹.

Así pues, las mancomunidades de municipios de naturaleza turística se pueden concebir como herramienta estratégica y modelo inteligente para la atracción de población en periodos determinados, que pueden ser puntuales (fin de semana, puentes o cortos periodos vacacionales) o más alargados en el tiempo (periodos estivales o vacacionales largos o, incluso, una segunda vivienda), lo que, en definitiva, no deja de ser una gestión sostenible de los recursos culturales⁴⁰ que, al atraer población, contribuye a la lucha contra la despoblación del mundo rural.

Sin embargo, las mancomunidades de municipios no solo deben constituirse con fines de carácter cultural y turístico y, fruto de estas políticas públicas concretas, conseguir un asentamiento temporal de población, sino que deben tratar de instituir específicamente la fijación de población como política preminente, de

³⁶ López Ramón (2021, p. 29) describe cómo las zonas rurales, siendo lugares en muchos casos con una capacidad de reconversión considerable, sin embargo, en otras zonas tienen menos recursos naturales, turísticos, patrimoniales o históricos para la lucha contra la despoblación y, en ambos casos, siempre de manera limitada en cuanto a la resolución de los problemas.

³⁷ Rodríguez-Arana Muñoz (2008, p. 390) recalca el papel relevante en materia turística que cumplen y pueden cumplir las mancomunidades de municipios debido a que con frecuencia los intentos individuales de prestar estos servicios son infructuosos porque carecen de medios y capacidad real para atender las demandas que se producen en zonas de fuerte intensidad turística.

³⁸ Belloso Martín (2019, p. 213) propone la potenciación del turismo rural como política pública de primer orden en el ámbito local, de lo que se deduce que la unión, cooperación y asociación del patrimonio cultural de las zonas rurales pueden servir de atracción permanente o temporal de población, mitigando de esta forma la despoblación que sufre el mundo rural.

³⁹ En la provincia de Burgos ha tenido éxito y repercusión la Mancomunidad de Raíces de Castilla, que ha potenciado el turismo de tres territorios cercanos: Frías, Oña y Poza de la Sal, con gran afluencia y atracción de personas. A esta mancomunidad, se le ha concedido un premio por sus actuaciones turísticas. En la Mancomunidad de Raíces de Castilla se conjuga el turismo histórico-artístico, medioambiental, saludable y social –creando puestos de trabajo–, y se contribuye así al desarrollo rural y lucha contra la despoblación de las demarcaciones territoriales mancomunadas: <https://www.diariodeburgos.es/Noticia/ZDA2CD2F2-F586-A010-75F8CE-969B3655AE/202211/LaRuta-de-Raices-de-Castilla-Premio-al-Sendero-Mas-Popular> (consultado el 27 de marzo de 2023).

⁴⁰ Sánchez-Mesa Martínez (2021, p. 445) se pronuncia en el mismo sentido que Belloso Martín con el matiz de que la utilización de los recursos culturales de las áreas rurales de gestión compartida hay que abordarla desde un punto de vista de sostenibilidad donde no solo los bienes culturales en sí mismos considerados valen para hacer renacer el mundo rural, sino que deben tener presente todas las facetas, poliédricas, que caracteriza la sostenibilidad y que contribuye a una mayor gestión eficiente de los recursos presentes y futuros que en ellos existan.

manera que, si bien los ámbitos en los que se proyectarán estas entidades asociativas comunes son los que a continuación vamos a señalar, la finalidad prioritaria es conseguir que el mayor número de personas establezcan su domicilio ordinario en alguno de los pequeños municipios que configuran las mancomunidades⁴¹.

Es la flexibilidad o geografía variable⁴² en la modelación de las mancomunidades de municipios, con una gran capacidad de adaptación a las políticas públicas que puedan surgir en cada momento, fruto de la unión entre varios municipios interesados, incluso entre municipios pertenecientes a diferentes provincias, la que hace de este mecanismo organizativo un adecuado instrumento para hacer frente a la lucha contra la despoblación de zonas especialmente deprimidas que aisladamente apenas pueden remontar su situación demográfica.

Otros campos en los que las mancomunidades de municipios pueden contribuir de manera decisiva a la fijación de población y, por tanto, a la lucha contra la despoblación del mundo rural, son los siguientes: la puesta a disposición del patrimonio público de los municipios adheridos en pos de asentamientos de población para la industrialización o reindustrialización de zonas rurales; el fomento de comercios o de la iniciativa particular de cercanía con ayudas públicas de las Administraciones supramunicipales; la apuesta decidida por el desarrollo de infraestructuras públicas, especialmente en el campo del transporte; la movilidad entre municipios y dentro del municipio, y los incentivos fiscales en el ámbito de sus competencias.

Un primer ámbito de actuación de las mancomunidades de municipios que puede contribuir de manera innegable a la fijación de población, es la puesta a disposición de las propiedades públicas de todos los territorios municipales afectados por la mancomunidad de municipios en favor de empresas o emprendedores particulares para su venta, enajenación o arrendamiento, en el caso de los bienes patrimoniales; su autorización o concesión, en el caso de los bienes de dominio público; o su aprovechamiento, en el caso de los bienes comunales. Tales acciones generadoras de riqueza tienden a fijar población; incluso, atraen población foránea; en definitiva, contribuyen a luchar contra la despoblación del mundo rural.

Abundando un poco más en este primer ámbito, debemos llamar la atención sobre el hecho de que no es lo mismo disponer de un terreno concreto calificado como industrial, de carácter logístico o vinculado a otras actividades productivas, perteneciente a un solo municipio y, por lo general, aislado e individual, que disponer de un conjunto de parcelas de distinto tamaño, características y capacidades con la misma categorización urbanística, ya que esta última alternativa, además de resultar mucho más versátil y, por ende, atractiva para cualquier inversión empresarial, permite el asentamiento de empresas más grandes, lo que al fin y a la postre genera una inversión mayor y la consiguiente contratación de un mayor número de personas, muchas de las cuales, incluso todas, pueden fijar su domicilio en alguno de los municipios mancomunados, contribuyendo de este modo de manera decisiva en la lucha contra la despoblación.

Esta actitud proactiva en la gestión patrimonial de las mancomunidades de municipios para con ello contribuir a la lucha contra la despoblación podrá ser *ex novo* en los casos en los que dichos territorios municipales no han optado con anterioridad por esta posibilidad, o podrá ser una reconversión industrial para volver a poner en funcionamiento o ampliar las factorías, empresas o comercios de proximidad que con anterioridad funcionaron. En definitiva, se trata de facilitar desde las mancomunidades de municipios las condiciones patrimoniales para que la domiciliación fiscal de personas físicas o jurídicas que puedan verse beneficiadas por estas medidas de tipo industrial sea una realidad. Tal iniciativa, de planificarse y ejecutarse bien, comportará la posibilidad de recuperación, conservación o asentamiento de trabajadores en los municipios asociados y generará ingresos para la propia mancomunidad de municipios o para las poblaciones adheridas, con la consiguiente fijación e, incluso, atracción de población.

Un segundo ámbito de acción de las mancomunidades de municipios para combatir la despoblación del mundo rural radica en fomentar la iniciativa de puesta en marcha de comercios de cercanía con ayudas públicas de las Administraciones supramunicipales⁴³. Una de las actividades clásicas de la Administración pública

⁴¹ Jurado Almonte y Pazos-García (2022, p. 81) destacan la existencia de algunas oficinas de lucha contra la despoblación en la provincia de Huelva a partir de mancomunidades de municipios, clara manifestación de la preocupación de este serio problema que afecta al territorio español y nítida voluntad política de algunos territorios de poner los medios organizativos institucionales para mitigarla.

⁴² Riera Figueras *et al.* (2005, p. 153) califican a las mancomunidades de municipios como órganos administrativos institucionales de gran potencia autoorganizativa, con una flexibilidad y ductilidad de la que carecen otros mecanismos organizativos de la Administración local.

⁴³ Quintana López (1992, p. 316) es partidario de promover las mancomunidades de municipios con medidas propias de la clásica actividad de fomento, como son las ayudas o subvenciones públicas, colaborando vía transferencia económico-financiera en la constitución y desarrollo de estos entes asociativos particulares que canalizan la satisfacción de muchas necesidades públicas básicas que generan riqueza, puestos de trabajo y atracción de población.

es la de fomento, que aunque sea una actividad administrativa *stricto sensu* tradicional, debe compatibilizarse con el resto de las medidas reseñadas. La misma puede llegar a tener una importancia notable en cuanto que permite la consecución de un fin público; en este caso la promoción, conservación, consolidación y el asentamiento de población a través de las mancomunidades de municipios creadas al efecto, con subvenciones dirigidas específicamente a ellas, principales conocedoras de las necesidades del conjunto de la población afectada y condicionada su concesión a que la finalidad de carácter social sea la lucha contra la despoblación.

En relación con dicha posibilidad, hemos de precisar varias cuestiones. En primer lugar, que existe una actividad de fomento concreta, a saber, la concesión específica de subvenciones por parte de otras Administraciones públicas a las mancomunidades de municipios en varias comunidades autónomas, como puede ser la madrileña (art. 59.2 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid), la catalana (art. 21.2 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña), la extremeña (art. 51 de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura), o la valenciana (art. 36 de la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de Mancomunidades de la Comunitat Valenciana).

En segundo lugar, que la Comunidad Autónoma de Extremadura, a través de la disposición final primera de la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de Medidas ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura, que modifica el art. 2 de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales de Extremadura, es la única ley autonómica que prevé que uno de los fines primordiales de las mancomunidades de municipios debe ser la lucha contra la despoblación, de manera que con este importante matiz normativo la ley extremeña concibe las mancomunidades de municipios no solo como mero instrumento de ejecución de obras y prestación de servicios, sino como mecanismo particularísimo de lucha contra la despoblación, aspecto que sería conveniente que pudiese ser traslado al resto de comunidades autónomas para, de este modo y mediante la correspondiente modificación de su normativa de régimen local, convertir la fijación y atracción de población en un objetivo prioritario de cada comunidad autónoma, especialmente, de aquellas que más padecen tan nocivo fenómeno.

Un tercer ámbito de movilización en el que las mancomunidades de municipios pueden prestar un servicio insustituible en la lucha contra la despoblación es en el campo de las infraestructuras, en todas sus dimensiones⁴⁴. Son las dotaciones públicas⁴⁵ y privadas de todo tipo las que, por lo general, hacen crecer económicamente y en población las zonas en las que se instalan⁴⁶ y, por el contrario, decrecer aquellas zonas en las que están ausentes o son suprimidas. Especial importancia cobran las infraestructuras digitales, dado que al posibilitar el acceso a medios y servicios electrónicos contrarrestan el tradicional aislamiento rural, contribuyendo de este modo a luchar contra la despoblación del mundo rural⁴⁷.

Ya dejamos apuntado con anterioridad que una de las causas de la debacle demográfica en el ámbito rural se debió a la disminución, en unos casos, y desaparición, en otros, de las infraestructuras logísticas y, de manera particular, las de transporte por ferrocarril y carretera. Es por ello por lo que procedería, en la medida de lo posible, recuperar parte de las infraestructuras de transporte rural, pues fueron ellas las que, en su momento, dieron visibilidad a las áreas rurales. No se trata de volver a implantar las mismas, aspecto que no planteamos, sino de retomar las que contribuyan a la lucha contra la despoblación, cuestión que puede ser más fácil a través de las mancomunidades de municipios, las cuáles pueden convertirse en catalizadoras de aquellas infraestructuras que atraigan a empresas y emprendedores particulares en pro de la lucha contra la despoblación, facilitando el acceso, transporte y traslado de personas de un lugar a otro dentro o fuera de la mancomunidad.

Un cuarto ámbito en el que las mancomunidades de municipios pueden acometer ciertos proyectos en favor de sus vecinos y, por tanto, contribuir a fijar la población existente, es en el de la movilidad, tanto de

⁴⁴ Bello Paredes (2023, p. 127), partiendo del informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los efectos del cambio demográfico, pone el foco en aquellos ámbitos que son necesarios para luchar contra la despoblación del mundo rural que son, junto a los sistemas sanitarios y de protección social, de los presupuestos y de las necesidades de vivienda, las infraestructuras.

⁴⁵ El art. 71.b) de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, prevé como instrumento organizativo, aunque solo puntualmente, para la optimización del agua las mancomunidades de municipios con la finalidad de garantizar la disponibilidad de su consumo en poblaciones rurales.

⁴⁶ Domínguez Martínez (2017, p. 28) concibe las infraestructuras como uno de los pilares de la prosperidad, que son fundamento del desarrollo territorial de un país y que deben ir acompañadas de equilibradas y fuertes instituciones y de una prolongada estabilidad macroeconómica.

⁴⁷ En este sentido, Orofino (2021, p. 231) apunta la necesidad de que la innovación digital, desde las infraestructuras hasta la educación de los destinatarios de su uso, sea uno de los ejes sobre los que se fundamente la despoblación del mundo rural, incorporando medios materiales y formación digital a quienes lo necesiten o a quienes decidan mantenerse o vivir en las zonas rurales.

los que tienen que ir y volver de su trabajo en las zonas rurales como de los que encuentran dificultades de movimiento por su estado de salud. Para ello, la propia mancomunidad a través de medios personales y materiales propios o con mecanismos contractuales, puede facilitar la movilidad *intra* e interurbana con modelos de transporte ya consolidados o con modelos de cooperación novedosos, como el transporte público en vehículos de turismo, bien con taxi, bien en régimen de arrendamiento con conductor en zonas rurales, o bien con el transporte colaborativo, especialmente a través de vehículo compartido⁴⁸.

Un quinto ámbito de actuación de las mancomunidades de municipios desde el cual pueden contribuir a la lucha contra la despoblación del mundo rural es el de los incentivos fiscales, a través de medidas de exención y bonificaciones tributarias, disminuyendo así el esfuerzo fiscal de los vecinos⁴⁹ en un doble sentido. En primer término, con los acuerdos propios que pueda adoptar la propia mancomunidad dentro de las potestades atribuidas en sus estatutos en el marco establecido tanto por la legislación básica de régimen local estatal como por la legislación autonómica de desarrollo. En segundo término, en cuanto que puede solicitar a los poderes públicos competentes, especialmente a las Administraciones estatal y autonómicas, la exoneración o bonificación de tributos por ellas establecidos, puesto que son las mancomunidades de municipios y no los municipios mancomunados los competentes para la toma de estas decisiones.

5. CONCLUSIONES

El derecho público contemporáneo se enfrenta en estos momentos a una rápida transformación de la sociedad que demanda cada vez más y mejores infraestructuras y servicios públicos, también en el ámbito rural, en pos de una mayor calidad de vida. En este proceso de cambio social, las instituciones jurídicas españolas deben cumplir con las finalidades para las que se crearon y, si es necesario, adecuarse en su concepción a los problemas reales que se plantean, como hoy en día son, dentro de dicho ámbito, la falta de sostenibilidad (económica, social y medioambiental), el escaso e irregular impulso del desarrollo rural o la deficiente lucha contra la despoblación.

Es dentro del marco programático europeo, que propicia tanto el decálogo de objetivos que determina el Plan Rural Europeo como los ámbitos que propugna el Plan de Acción de la Comisión Europea para hacer posible el cumplimiento de aquellos, donde las mancomunidades de municipios pueden ocupar un lugar preponderante para contribuir a una sostenibilidad económica, social y medioambiental equilibrada, a un dinámico desarrollo rural y a un progresivo aumento de la población de los municipios adheridos. A tal efecto, resulta necesario en este momento, frente a los contextos sociales, económicos y legales de décadas anteriores, menos adversos, que las mancomunidades de municipios no se centren única y exclusivamente en la simple ejecución de obras y prestación de servicios públicos, sino que se erijan en instituciones que sirvan de instrumento para la implantación de las políticas públicas que demandan los ciudadanos que forman parte del censo de los municipios mancomunados.

En el presente no sólo no es suficiente, sino que resulta inadmisibile, una concepción meramente tradicional –por no decir, involucionista– de las mancomunidades de municipios en la que únicamente lleven a cabo las habituales ejecuciones de obras y prestación de servicios a sus municipios mancomunados. Debe otorgárselas un estatus dinámico, adaptativo, flexible, de geografía variable y de carácter funcional, que contribuya a la operatividad de la institución y de las políticas públicas emergentes que se pretendan implantar, lo que redundará en una mejora de la calidad de vida de sus vecinos. En definitiva, se trata de que las tradicionales mancomunidades de municipios, atendiendo a los nuevos retos y necesidades presentes, se modernicen, pasando a convertirse en mancomunidades de municipios 2.0.

Para que esta nueva concepción de mancomunidades de municipios 2.0 que postulamos pueda ser asumida por los municipios que decidan unir sus destinos mediante este instrumento colaborativo voluntario de carácter local, es imprescindible recoger dicha concepción tanto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local como en las legislaciones de desarrollo de régimen local de

⁴⁸ Carbonell Porras (2021b, pp. 396-407), en su estudio de canales alternativos al vehículo tradicional, otorga las bases dogmáticas para la promoción de un transporte sostenible en el mundo rural en el que las comunicaciones hasta el día de hoy son, en muchos casos, intermitentes, a deshora y excesivamente costosas en proporción a los beneficios que les puede reportar el traslado de un municipio pequeño a otro o a un área urbana cercana que disponga de toda clase de servicios que satisfacer.

⁴⁹ Velasco Caballero (2022, p. 18) explica la relación directa entre ruralidad y debilidad fiscal, de manera que las políticas públicas en materia fiscal de las entidades locales, entendidas estas desde un punto de vista amplio, es un paso previo para luchar contra la despoblación del mundo rural.

las comunidades autónomas. Solo mediante la incorporación formal (legal) de este nuevo planteamiento, posibilitador de la implementación por las mancomunidades de municipios de todo tipo y clase de políticas públicas emergentes, como entre otras, la de sostenibilidad, desarrollo rural y lucha contra la despoblación, se podrá dejar atrás el carácter eminentemente formalista y poco pragmático de su actual regulación.

Las tres dimensiones (económica, social y medioambiental) que configuran el concepto de sostenibilidad, tanto en el planteamiento como en la ejecución de las actividades humanas, y cuya acción tiene repercusiones en el presente y futuro de los territorios y de las generaciones venideras, deben constituirse en objetivos prioritarios de las zonas rurales, por lo que las mancomunidades de municipios en cuanto que instrumento idóneo para su implementación deben prever, tras la obtención del correspondiente respaldo legislativo estatal y autonómico, un contenido mínimo en sus estatutos que lo posibilite.

Es cierto que algunas comunidades autónomas –únicamente dos, la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Comunidad Valenciana– han introducido en su legislación autonómica, entre las funciones que pueden acometer las mancomunidades de municipios, la sostenibilidad económica y social, aunque dejando apartada la sostenibilidad medioambiental para ámbitos puntuales. Sin embargo, el resto de comunidades autónomas no las recoge entre las funciones propias de dicho ente colaborativo voluntario de carácter local, por lo que una de nuestras propuestas *de lege ferenda* sería la incorporación de la sostenibilidad global, en sus tres dimensiones, entre las funciones de las mancomunidades de municipios de todas las comunidades autónomas, haciendo posible y visible de este modo la voluntad real de desarrollo sostenible de los municipios mancomunados.

Las mancomunidades de municipios pueden convertirse también en un excelente instrumento para el desarrollo de las zonas rurales con la finalidad de obtener un crecimiento económico sostenible en beneficio de la comunidad territorial local a la que pertenecen y de la que forman parte. Los campos en los que, de manera especial, las mancomunidades de municipios pueden contribuir al desarrollo rural son innumerables. En el presente trabajo hemos acotado algunos de ellos, unos con fundamento directo en la legislación estatal, como el urbanismo, el medioambiente urbano, la movilidad y sus infraestructuras o dotaciones públicas, las industrias energéticas renovables, la reducción de trabas burocráticas y la gestión forestal sostenible, campos en los que las necesidades de los municipios pueden ser colmadas con la reconfiguración o creación de mancomunidades de municipios; otros campos, los menos, con fundamento en la legislación de algunas comunidades autónomas: turismo y gestión de subvenciones para el desarrollo de competencias relacionadas con el agua, el urbanismo y la gestión de residuos; y otros, con base en el carácter dispositivo que quieran darle las mancomunidades de municipios, sin que tengan una fundamentación normativa directa, como la gestión de sus elementos patrimoniales, es decir, mediante una eficiente administración del patrimonio municipal mancomunado.

Las mancomunidades de municipios tienen, asimismo, una gran potencialidad por lo que a la fijación y atracción de población se refiere; en definitiva, pueden desempeñar un destacado e insustituible papel en la lucha contra la despoblación del mundo rural. Precisamente por ello, consideramos que esta política pública nuclear e irrenunciable en innumerables municipios españoles –sobre todo de la denominada *España interior*– debe configurar la constitución y funcionamiento de estos entes asociativos municipales, los cuales pueden contribuir a la erradicación de tan nocivo fenómeno o, cuando menos, a su aminoración mediante la puesta a disposición del patrimonio público de los municipios mancomunados, en la industrialización o reindustrialización de zonas rurales, en el fomento de comercios con subvenciones de las Administraciones supramunicipales, en el desarrollo de infraestructuras públicas, particularmente en el ámbito logístico, en la movilidad entre municipios y dentro del municipio y en los incentivos fiscales de todo tipo, para lo cual sería preciso que las legislaciones de las comunidades autónomas sobre régimen local adoptaran, igual que ha hecho la Comunidad Autónoma de Extremadura, la lucha contra la despoblación del mundo rural como una de las señas de identidad de las mancomunidades de municipios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida Cerrada, M. (2023). Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (19), 59-81. <https://doi.org/10.24965/reala.11203>
- Arauz Salmerón, J. J. (2021). Las mancomunidades de municipios en España: un balance de 35 años. *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales*, (2). <https://redibrig.es/wp-content/uploads/2022/02/RIBRIG-2021-ARAUZ.pdf>
- Barrero Rodríguez, C. (2016). Las Mancomunidades en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. El mantenimiento final de la situación anterior. En J. M. Baño León (coord.), *Memorial para la*

- reforma del Estado. *Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado* [tomo II] (pp. 2091-2113). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Barrero Rodríguez, C. (2019). De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución? *Documentación Administrativa*, (6), 81-102. <https://doi.org/10.24965/da.i6.10765>
- Bello Paredes, S. A. (2023). La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (19), 125-147. <https://doi.org/10.24965/reala.11167>
- Belloso Martín, N. (2019). El modelo de destinos turísticos rurales inteligentes a través de las fiestas y recreaciones históricas: una propuesta para contribuir a impulsar el ámbito rural. En F. García-Moreno Rodríguez (dir.), *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno* (pp. 209-238). Thomson Reuters Aranzadi.
- Belloso Martín, N. (2021). La transición ecológica justa e inclusiva en el medio rural: dificultades y oportunidades para el empleo femenino. En F. García-Moreno Rodríguez (dir.), *Transición ecológica y desarrollo rural. Algunas propuestas integradoras en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas* (pp. 37-74). Thomson Reuters Aranzadi.
- Cantera Cuartango, J. M. (2021). El patrimonio municipal como eje vertebrador de la rehabilitación urbana que contribuye, decisivamente, al crecimiento sostenible de las ciudades. *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, (170).
- Carbonell Porras, E. (2021a). ¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: un comentario de urgencia. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (15), 58-70. <https://doi.org/10.24965/reala.i15.10922>
- Carbonell Porras, E. (2021b). El transporte de personas en el medio rural. En D. Santiago Iglesias, L. Míguez Macho y A. J. Ferreira Fernández (dirs.), y A. de Nuccio y B. Agra Costa (coords.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (pp. 379-411). Thomson Reuters Aranzadi.
- Collantes, F. y Pinilla, V. (2019). La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas. En F. García-Moreno Rodríguez (dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno* (pp. 55-82). Thomson Reuters Aranzadi.
- Del Romero Renau, L. y Valera Lozano, A. (2019). La desarticulación de comunidades rurales y su reflejo en la demografía: una mirada geográfica. En F. García-Moreno Rodríguez (dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno* (pp. 83-108). Thomson Reuters Aranzadi.
- Domínguez Martínez, J. M. (2017). El papel de las infraestructuras públicas en el desarrollo económico territorial. *eXtoikos*, (19), 25-28. <http://www.extoikos.es/n19/pdf/7.pdf>
- Durán García, F. J. (2020). Mancomunidades integrales en Extremadura: estrategia, trayectoria y revisión. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (14), 161-179. <https://doi.org/10.24965/reala.i14.10825>
- Enríquez Villacorta, A. (2008). Microrregiones y mancomunidades municipales: nuevas formas de gestión del territorio. *Prisma*, (22), 149-166.
- Esteve Pardo, J. (2022). *Derecho del medio ambiente*. Marcial Pons.
- Gamazo Chillón, J. C. (2022). Análisis económico de la reducción de cargas administrativas: una aplicación teórica a los registros administrativos agropecuarios. En E. Muñiz Espada (dir.), *Seguridad alimentaria y medio ambiente: nuevas propuestas legislativas, nuevos instrumentos* (pp. 299-325). Tirant lo Blanch.
- García-Moreno Rodríguez, F. (2021a). *La certificación forestal: un instrumento económico de mercado al servicio de la gestión forestal sostenible. Génesis, evolución y análisis jurídico crítico a la luz de su vigente regulación y aplicación en España*. Thomson Reuters Aranzadi.
- García-Moreno Rodríguez, F. (2021b). Prólogo. En F. García-Moreno Rodríguez (dir.), *Transición Ecológica y Desarrollo Rural. Algunas propuestas integradoras en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas*. Thomson Reuters Aranzadi.
- García-Moreno Rodríguez, F. (2022). *Propiedad forestal pública y utilización energética de la biomasa forestal en Castilla y León. Especial referencia a la problemática jurídica que deriva de la enajenación de los aprovechamientos maderables y leñosos de los montes catalogados de utilidad pública para hacer posible los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración (District Heating & Cooling de biomasa forestal)*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Heinelt, H. (2012). Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del «Estado de las autonomías». Perspectiva comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los Estados miembros de la Unión Europea. *Cuadernos de Derecho Local*, (29).
- Iranzo Gutiérrez, S. (2022). La sostenibilidad. Aspectos conceptuales. *Economistas*, (176), 10-16.
- Jurado Almonte, J. M. y Pazos-García, F. J. (2022). Población y sostenibilidad territorial de los espacios rurales en España y Portugal. *Cuadernos Geográficos*, 61(2), 61-87. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v61i2.23878>
- López Ramón, F. (2021). La lucha contra la despoblación rural. En D. Santiago Iglesias, L. Míguez Macho y A. J. Ferreira Fernández (dirs.), y A. de Nuccio y B. Agra Costa (coords.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (pp. 29-51). Thomson Reuters Aranzadi.
- Martín Cubas, J., Velasco Mentgod, J., Ojeda Izaguirre, I., Granell Oteiza, X. y Clara Requena, I. (2019). Gobernanza democrática para el desarrollo: las estructuras de cooperación en los municipios en riesgo de despoblación de

- la Comunitat Valenciana. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19(2), 135-164. <https://doi.org/10.7201/earn.2019.02.07>
- Molinero Hernando, F. (2019). El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación. *Cuadernos Geográficos*, 58(3), 19-56. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i3.8643>
- Morán Blanco, S. y Díaz Barrado, C. M. (2020). El objetivo de desarrollo sostenible 11 de la Agenda 2030: ciudades y comunidades sostenibles. Metas, desafíos, políticas y logros. *Cuaderno de estrategia*, (206), 21-68.
- Morillo-Velarde Pérez, J. I. (2011). Mancomunidades y asociaciones de municipios. En S. Muñoz Machado (coord.), *Tratado de Derecho Municipal* [tomo II] (pp. 1599-1614). Iustel.
- Navas Castillo, A. y Navas Castillo, F. (2016). *El Estado constitucional multinivel*. Dykinson.
- Orofino, A. G. (2021). El uso de medios electrónicos para contrarrestar la despoblación rural. En D. Santiago Iglesias, L. Míguez Macho y A. J. Ferreira Fernández (dirs.), y A. de Nuccio y B. Agra Costa (coords.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (pp. 227-241). Thomson Reuters Aranzadi.
- Ortiz García, M. (2021). El pacto verde rural español para recuperar el mundo rural con economía de bienestar y resiliencia. En F. García-Moreno Rodríguez (dir.), *Transición Ecológica y Desarrollo Rural. Algunas propuestas integradoras en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas* (pp. 361-413). Thomson Reuters Aranzadi.
- Pego, C. (2008). El papel de las Mancomunidades en los procesos de sostenibilidad. En E. M. Romero González, M. R. Simancas Cruz y J. M. Febles García (coords.), *Conferencia Canaria de Ciudades y Pueblos Sostenibles: de Aalborg a Santa Úrsula: una aproximación al desarrollo sostenible en Canarias* (pp. 575-576). Ayuntamiento de Santa Úrsula.
- Pérez Castaños, S. (2019). Despoblación rural: causantes y consecuencias desde una perspectiva politológica. En F. García-Moreno Rodríguez (dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno* (pp. 177-208). Thomson Reuters Aranzadi.
- Pérez Díaz, A. (2006). Los pequeños municipios ante los retos del desarrollo. *Norba: Revista de Geografía*, (11), 183-197.
- Pizarro Nevado, R. (2017). Entidades y «entes» de ámbito territorial inferior al municipio tras la reforma local de 2013. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (8), 49-73. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i8.10437>
- Quintana López, T. (1992). Las Organizaciones Supramunicipales en España: las Mancomunidades. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (254), 305-317. <https://doi.org/10.24965/reala.vi254.8733>
- Riera Figueras, P., Haas, C. y Amer Capdevila, C. (2005). Las Mancomunidades en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (39), 151-176. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/502>
- Rodríguez Álvarez, J. M. (2010). Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes. *Política y Sociedad*, 47(3), 67-91. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO1010330067A>
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2008). Sobre la distribución de competencias en materia de turismo. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (32), 369-406.
- Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2023). Medio Ambiente Urbano. Anuario de Derecho Municipal, (16), 393-397. https://doi.org/10.37417/ADM/16-2022_3.06
- Sánchez-Mesa Martínez, L. (2021). La planificación de políticas territoriales contra la despoblación de áreas interiores en España. Claves para una gestión sostenible de los recursos culturales. En D. Santiago Iglesias, L. Míguez Macho y A. J. Ferreira Fernández (dirs.), y A. de Nuccio y B. Agra Costa (coords.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (pp. 413-447). Thomson Reuters Aranzadi.
- Santirso Fernández, M. A. (2014). La supervivencia de las mancomunidades en la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. *REGAP: Revista Galega de Administración Pública*, 1(47), 549-568. <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/2416>
- Sanz Larruga, F. J. (2021). Incidencia de las medidas de impulso demográfico en la lucha contra la despoblación rural. En D. Santiago Iglesias, L. Míguez Macho y A. J. Ferreira Fernández (dirs.), y A. de Nuccio y B. Agra Costa (coords.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (pp. 111-145). Thomson Reuters Aranzadi.
- Serrano-Martínez, J. M. y García-Marín, R. (2013). Regresión demográfica en España: crisis económica y cambio de ciclo migratorio. *Papeles de Población*, 19(76), 89-128. <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/8393>
- Tormo i Santonja, J. (2008). Las Mancomunidades de municipios como instrumentos para la participación y el desarrollo local: el caso de la Comarca El Comtat. En A. Martínez Puche, J. P. Salas Arqueros, J. Sánchez Navas y C. Cortés Samper (coords.), *Sostenibilidad en los espacios rurales: proyectos europeos, herramientas participativas, experiencias municipales y territoriales en España* (pp. 281-290). Servicio de Publicaciones Universidad de Alicante.
- Tornos Mas, J. (2021). La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo. *Cuadernos de Derecho Local*, (56), 55-83. https://gobiernolocal.org/publicaciones/2021/QDL56/QDL56_02_Tornos.pdf
- Velasco Caballero, F. (2022). Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (18), 6-31. <https://doi.org/10.24965/reala.11092>