



Doi: <https://doi.org/10.17398/2695-7728.38.617>

LA FUSIÓN DE DON BENITO Y VILLANUEVA DE LA SERENA: UNA  
REFERENCIA PARA EL MUNICIPALISMO Y LA GARANTÍA  
CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL<sup>1</sup>

*THE MERGER OF DON BENITO AND VILLANUEVA DE LA  
SERENA: A REFERENCE FOR MUNICIPALISM AND THE  
CONSTITUTIONAL GUARANTEE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT*

**ANA TORRECILLAS MARTÍNEZ<sup>2</sup>**

*Universidad de Valencia*

Recibido: 08/11/2022 Aceptado: 13/12/2022

RESUMEN

El inframunicipalismo ha pervivido en nuestro modelo territorial desde el siglo XIX. Introducido por la Constitución de Cádiz en 1812, el constitucionalismo español ha dado continuidad a este fenómeno que, no en pocas etapas de nuestra historia, ha provocado una vulneración flagrante de numerosos preceptos constitucionales. Fuera de la tendencia seguida por España con la Estrategia del Sur de Europa, los municipios extremeños de Don Benito y Villanueva de la Serena decidieron constituir una nueva entidad muni-

---

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

2 Graduada en Derecho; Máster en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional; Doctoranda en Derecho Constitucional por la Universitat de València e investigadora en el Área de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura. Sus principales líneas de investigación son el Estado de Derecho y el gobierno y reforma de las entidades locales.

cipal que todavía se encuentra en fases de ejecución del proyecto de fusión, cuyo corto recorrido ha supuesto un ejemplo para el municipalismo español y europeo. Esta fusión en Extremadura ofrece claves y nuevas esperanzas en la adopción de medidas para solventar los perniciosos efectos del minifundismo local en España.

*Palabras clave:* Fusiones municipales, inframunicipalismo, fragmentación de la planta local, autonomía local, garantía constitucional de la autonomía local.

#### ABSTRACT

Inframunicipalism has survived in our territorial model since the 19th century. Introduced by the Cadiz Constitution in 1812, spanish constitutionalism has given continuity to this phenomenon which, not infrequently in our history, has caused a flagrant violation of numerous constitutional precepts. Out of the tendency followed by Spain with the Southern Europe Strategy, the municipalities of Don Benito and Villanueva de la Serena decided to constitute a new municipal entity that is still in the execution stages of the merger project, whose short itinerary has been an example for spanish and european municipalism. This merger in Extremadura offers clues and new hopes for the adoption of measures to solve the pernicious effects of local fragmentation in Spain.

*Keywords:* Municipal mergers, inframunicipalism, fragmentation of local map, local self-government, constitutional guarantee of local self-government.

*Sumario:* 1. La problemática del inframunicipalismo en España. 2. Análisis de la normativa aplicable a los procedimientos de fusión de municipios en Extremadura. 2.1. Aclaraciones sobre el marco normativo de las Administraciones Locales. 2.2. Análisis de la normativa en materia de fusiones municipales en Extremadura. 3. El proceso de fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena: la excepción extremeña a la realidad española. 3.1. Contexto de aparición de la fusión. 3.2. Principios rectores en el proceso. 3.3. Ejecución y fases del procedimiento de fusión. 3.3.1. Fase preliminar: estudio científico económico de la viabilidad de la fusión. 3.3.2. Primera fase: presentación y participación social en el proyecto de fusión. 3.3.3. Segunda fase: elaboración del texto de convenio. 3.3.4. Tercera fase: aprobación del convenio. 3.3.5. Cuarta fase: culminación de la fusión. 4. ¿Por qué la fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena es un hito para el municipalismo español? 5. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

## 1. LA PROBLEMÁTICA DEL INFRAMUNICIPALISMO EN ESPAÑA

Dada la presencia del fenómeno inframunicipalista en gran parte del territorio nacional, la planta local española está compuesta de un excesivo número de municipios (8.131 para ser exactos), la mayoría de los cuales no cuentan con capacidades materiales suficientes debido a su pequeña escala. Esta es una realidad patente en nuestro modelo territorial desde la primera experiencia constitucional de Cádiz de 1812.

Fue en la constituyente gaditana donde por primera vez se introdujo una estructura minifundista por influencia de los postulados presentes en la Revolución francesa<sup>3</sup> y en la Administración napoleónica<sup>4</sup>, que no solo calaron en España, sino que acabaron permeando en toda Europa. En Cádiz se acuñó esta fórmula por medio de su artículo 310, que disponía la creación de un Ayuntamiento en cada núcleo de población del territorio español siendo, en todo caso, de obligatoria constitución de llegar a las mil almas. Así, en la época del Trienio Liberal, con la restauración de la vigencia de la Constitución de 1812, España contaba con 11.500 municipios, el mayor número cifrado en la historia de nuestro país.

Aunque fue la Constitución de Cádiz la que importó el ideal francés minifundista, no es menos cierto que nuestro constitucionalismo histórico ha permanecido inmóvil ante la excesiva fragmentación de la planta local<sup>5</sup>. Desde el siglo XIX, España se encontraba sumida en un modelo territorial en el cual sus corporaciones municipales padecían de una gran incapacidad política y administrativa para gestionar los asuntos de interés local, pues no podían hacer frente a las necesidades más básicas de la ciudadanía y su hacienda estaba abocada a una crisis endémica.

A lo largo de la historia constitucional de España se han sucedido varios intentos de reforma para dar solución a una cuestión tan básica e importante como es la estructura municipal, elemento basilar de nuestro sistema político y

---

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

4 Luciano Vandelli, *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, trad. Pablo Menéndez García y José Suay Rincón (Madrid: Ministerio para las administraciones públicas, 1992): 21-76.

5 Fernando Albi, *La crisis del municipalismo* (Madrid: Instituto de estudios de la Administración local, 1966); Enrique Orduña Rebollo, *Historia del municipalismo español* (Madrid: Iustel, 2005). Ver adicionalmente y desde la perspectiva del principio de autonomía local: Almudena Marazuela Bermejo, “El principio de autonomía local en el Constitucionalismo español”, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* 8 (2003): 215-178.

de nuestra democracia (art.1.2 y 140 CE). Sin embargo, todos estos intentos contenían tímidas propuestas para evitar la fragmentación de la planta local, dando continuidad al sistema inframunicipalista y, por tanto, a sus perniciosos efectos<sup>6</sup>.

A las consecuencias del inframunicipalismo vienen a sumárseles, desde hace unas décadas, otros fenómenos que agravan el panorama de las localidades españolas, tales como la despoblación de amplias zonas del país (la llamada “España vacía”<sup>7</sup>), principalmente de las zonas rurales que abarcan un 84% del total del territorio nacional<sup>8</sup>, o la manifiesta ausencia de materialización efectiva de la autonomía local consagrada en nuestra Carta Magna.

El problema del inframunicipalismo y su pervivencia es que no solo causa un perjuicio para el sostenimiento del modelo territorial, sino que concatena sus efectos negativos a todos los niveles: territorial, administrativo, económico, institucional, financiero y constitucional. Y, consecuentemente, también trae serias repercusiones y perjuicios para el aseguramiento de los derechos de la ciudadanía en función del territorio en el que se habita. Mantener este modelo impide a los Ayuntamientos operar de forma autónoma en el día a día de la gestión del territorio; situación, si cabe, más acusada en los pequeños municipios, que pese a disponer de escasos medios materiales son los que realizan un mayor gasto por habitante<sup>9</sup>.

---

6 Tan solo ha habido dos momentos históricos donde se ha podido hablar de verdadera consecución de modificaciones en la organización del mapa municipal. Uno de ellos fue en 1845 con la *Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos* de 8 de enero, que establecía una población mínima de 150 habitantes para dar continuidad a los municipios ya existentes en tal período. Aunque parece una cifra ínfima y apenas loable, en realidad, fue la responsable de la reducción de 1.916 Ayuntamientos en un período de 15 años. Veníamos de una realidad donde, apenas 20 años atrás, con el Trienio Liberal (1820-1823), España se dividía en 11.500 municipalidades. Ver, en este sentido Fernando Bernejo Batanero, “Las normas para la disminución de ayuntamientos en España desde las Cortes de Cádiz a la Segunda República”, *Revista de Derecho de la Cultura* 4 (2021): 1-23. El segundo momento histórico se sitúa en el tardofranquismo, cuando en los últimos años de dictadura se suceden varias reformas canalizadas a partir de la *Ley 48/1966 de 23 de julio sobre modificación parcial del Régimen Local*, que acometió la creación de un Fondo Nacional de Haciendas municipales como incentivo económico para impulsar las agrupaciones y las fusiones de municipios con el objetivo de fomentar la recomposición de la planta municipal en pro de una mayor eficiencia en la prestación de servicios a la ciudadanía. Fernando Bernejo Batanero, “El fomento de las fusiones de ayuntamientos en el régimen de franco, desde la ley de bases de régimen local de 1945 hasta la ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del régimen local. Evolución en la provincia de Guadalajara”, *Documentos de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales* 15 (2020): 3-36.

7 Sergio Del Molino, *La España vacía* (Madrid: Alfaguara, 2022)

8 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Informe “Diagnóstico de la igualdad de género en el medio rural 2021”. Disponible en: [https://www.mapa.gob.es/es/desarrollorural/temas/igualdad\\_genero\\_y\\_des\\_sostenible/diagnostico\\_igualdad\\_mediorural\\_2021\\_tcm30-615197.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/desarrollorural/temas/igualdad_genero_y_des_sostenible/diagnostico_igualdad_mediorural_2021_tcm30-615197.pdf) [Fecha de consulta: 4/11/2022]

9 En España el 80% de 8.131 municipios entran dentro de la consideración de “pequeño municipio”, pues están compuestos por menos de 5.000 habitantes. Curiosamente, estos son los que destinan un

El inframunicipalismo, además, supone un reto para nuestra democracia porque, tal y como reconoce Martín Mateo, los valores de eficacia y democracia constituyen unidos las “coordenadas de referencia de todo quehacer público político”<sup>10</sup>. Tras dos largos siglos de historia constitucional, hemos comprobado cómo nuestro modelo nos impide acercarnos al ideal de democracia municipalista que concibe a las entidades locales como realizadoras del Estado social, prestadoras de servicios y garantes de los derechos de la ciudadanía. Nuestras corporaciones municipales se encuentran con serios problemas mientras intentan conciliar la prestación del reducto más básico de competencias con el desequilibrio financiero que crece más y más a medida que aumentan los servicios demandados por la ciudadanía en los municipios, “sin los cuales una comunidad moderna no puede ni quiere vivir”<sup>11</sup>.

Sumémosle a lo anterior la falta de capacidad de los Ayuntamientos españoles para obtener medios propios o la imposibilidad de gestionar de forma efectiva en sede municipal subvenciones de otros niveles, dada su falta de personal, su insuficiencia de medios materiales o la escasez de infraestructuras precisas para ello. A lo que hemos de añadir que las exigencias que el ordenamiento jurídico deposita en sede local, en numerosas ocasiones, no hacen distinciones entre el tamaño de los distintos municipios repartidos por la geografía española; pese a las diferencias abismales que podemos encontrar entre la capacidad que disponen Ayuntamientos como el de Barcelona y la que disponen Ayuntamientos como el de Jarandilla de la Vera, v.g.

Entre otros muchos problemas, estos son algunos de los factores que nos impulsan a entender que las soluciones que ofrezcamos para tratar de solventar esta situación deben tener la misma magnitud que el problema al que nos enfrentamos. Si el problema es estructural, las soluciones también deben ser estructurales.

Hemos tratado de poner varios parches a la cuestión del inframunicipalismo apostando, por ejemplo, por asumir la ficción de que delegar competencias en sede local aumentaría el paquete de cuotas de poder del municipio<sup>12</sup>, y

---

mayor gasto por habitante. Francisco Javier Durán García, *La fusión de municipios como estrategia* (Madrid: Dykinson S.L, Colección Derecho Administrativo, 2016): 53.

10 Ramón Martín Mateo, “El gobierno municipal”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica* 277 (1985): 414.

11 Albi, *La crisis...*, 271.

12 Francisco Sosa Wagner, “La autonomía local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 241 (1989): 9-30; Ramón Martín Mateo y Francisco Sosa Wagner, “Cincuenta años en la Administración Local”, *Revista de Administración Pública* 150 (1999): 285-316.

esto contribuiría a mejorar la gobernanza. O aceptando que el asociacionismo municipal combatiría las causas estructurales del minifundismo local. Pero ¿para qué queremos más competencias delegadas vinculadas a fondos finalistas si no tenemos medios necesarios para prestarlas? O, incluso yendo más allá ¿de qué nos sirve una segunda descentralización política y una reforma del modelo competencial si primero no acabamos con el inframunicipalismo? Condenaremos a nuestros municipios a cargar con un catálogo de competencias y servicios al que, materialmente, no podrán hacer frente, como ya no pueden hacer frente sus competencias actuales. Y, en la misma línea, nos estaremos quedando atrás si solo contemplamos respuestas basadas en la cooperación intermunicipal, insuficiente para paliar los problemas de la fragmentación de la planta local. El asociacionismo nos ha permitido mitigar algunos efectos del inframunicipalismo, pero también le ha dado continuidad a este fenómeno porque, por su propia naturaleza, los entes de cooperación intermunicipal no modifican la organización territorial ni van a la raíz del problema.

Estas perspectivas nos invitan a reflexionar sobre el planteamiento de reformas de magnitud estructural y la necesidad de realizar propuestas integrales de reordenación del territorio teniendo en cuenta el gran número de variantes que afectan a la planta local. Dentro de esas soluciones integrales y estructurales desde las que creemos que ha de combatirse el inframunicipalismo, las fusiones municipales son, por muchas razones, una de las mejores alternativas para dotar a nuestro sistema de estabilidad, sostenibilidad, eficiencia y mejora democrática. En este sentido, la fusión de los municipios de Don Benito y Villanueva de la Serena ofrece grandes oportunidades para Extremadura y, lo que es más importante, asienta un precedente para el municipalismo español.

## 2. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA APLICABLE A LOS PROCEDIMIENTOS DE FUSIÓN DE MUNICIPIOS EN EXTREMADURA

### 2.1. Aclaraciones sobre el marco normativo de las Administraciones Locales

En España disponemos de un complejo sistema normativo de regulación de nuestras Administraciones Locales. Siguiendo el criterio de jerarquía normativa, naturalmente las mismas deberán acogerse a la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante CEAL), firmada por España el 20 de enero de 1988, y a la

## Constitución Española.

La ratificación por España de la CEAL tuvo como consecuencia su introducción en el ordenamiento jurídico español tras su entrada en vigor en 1989, momento a partir del cual se convertiría en una importante fuente interpretativa para colmar las lagunas en materia de autonomía local. Por su parte, el texto constitucional (en su Título VIII, concretamente en los preceptos que van del 137 al 142), se encarga de enunciar los principios básicos que han de guiar toda actuación sobre la planta local; entre los que destacan la autonomía local en su vertiente política y administrativa, así como la suficiencia financiera de las haciendas locales.

Por lo que respecta a la normativa estatal, podemos dividirla en dos vertientes: la legislación básica y la legislación sectorial. La legislación básica viene eminentemente dispuesta en la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* (en adelante LRBRL), y ha sido objeto de numerosos debates doctrinales y jurisprudenciales. La pregunta de qué tomamos por básico, para dar la competencia de regulación en tal materia al Estado, y qué no tomamos por básico, para habilitar su regulación por las CCAA, es una cuestión que corresponde determinar a las Cortes Generales y al Tribunal Constitucional como intérprete supremo del texto fundamental. Tradicionalmente, muchas materias han tratado de canalizarse a través artículo 149.1.18 CE (“Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”) para ser reguladas por la legislación básica, recurriendo al argumento de que la Administración local es una Administración pública. No obstante, también se han sostenido criterios en contra que, en el mismo orden de cosas, propugnan la necesidad elevar el papel de las CCAA en la regulación de las Administraciones locales<sup>13</sup>, y alegan la prioridad del artículo 148.1.2<sup>a</sup> CE que dice que:

“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...) Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local”.

En esta línea, el concepto de naturaleza bifronte de la regulación local cobra una especial relevancia dada la doble intervención estatal y autonómica en la

---

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

regulación de las entidades locales (STC 84/1982, de 23 de diciembre de 1982). Este concepto se establece como presupuesto justificativo para deslindar las competencias legislativas del Estado o de las Comunidades Autónomas en la regulación de según qué materias en sede local, y ha servido en no pocas ocasiones como argumento para reforzar el título competencial preferente del Estado en tal sentido<sup>14</sup>.

En relación con la normativa autonómica tenemos, por una parte, los Estatutos de Autonomía y, por la otra, la legislación autonómica en materia local que, al tiempo, también podrá dividirse entre aquella que desarrolla la legislación básica del Estado y la legislación sectorial con base a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. La legislación básica que desarrolla la Comunidad Autónoma se dicta en desarrollo y dentro de los márgenes establecidos por la legislación básica del Estado.

Aunque teóricamente deberíamos computar dentro de ese esquema la potestad normativa de los entes locales, carece de sentido detenerse en ella dada su inexistencia *de facto* en la mayor parte de los municipios que componen la planta local española. Precisamente la naturaleza de la potestad normativa local deriva del principio de autonomía local. Es decir, como admite Caamaño Domínguez, lo que diferencia al municipio como sujeto político de los demás sujetos que ostentan una función meramente administrativa es su capacidad normativa, en tanto que los sujetos administrativos están vinculados positivamente a la ley, esto es, tienen el derecho-deber de desempeñar las competencias que le asigna el ordenamiento jurídico y, a la par, única y exclusivamente pueden ejercitar aquellas aunque se les confiera un cierto grado de discrecionalidad en su ejercicio. Sin embargo, los sujetos políticos solo están vinculados a la ley de forma negativa, “pueden hacer o no hacer todo aquello que la ley no les prohíbe”<sup>15</sup>. Así, mientras a los primeros les es aplicable el principio de legalidad, a los segundos les vinculará el principio de subsidiariedad. Pero, si la lógica es que la capacidad normativa deriva de la autonomía política del municipio, y dicha autonomía queda socavada en los municipios donde se proyectan los efectos perniciosos del inframunicipalismo (que son la mayoría), la conclusión es que actualmente, en tales contextos, no podemos hablar ni de la una ni de la otra; ni mucho menos de la posibilidad de que ambas desplieguen algún efecto para el marco normativo de las Administraciones locales en el ordenamiento jurídico español.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, 167.

<sup>15</sup> *Ibidem*, 170.



## 2.2. Análisis de la normativa en materia de fusiones municipales en Extremadura

Retomando lo prescrito en el texto constitucional, el art.148.1. 2ª CE enuncia la posibilidad de asumir competencias por parte de las CCAA sobre las alteraciones de términos municipales que se hallen en su territorio y, en general, sobre aquellas funciones que correspondan al Estado en materia de corporaciones locales cuya transferencia autorice la propia legislación sobre el régimen local. No obstante, y pese a la existencia de la *Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, que menciona este extremo (en sus arts. 9. 3º y 54.2), no existe normativa autonómica que regule el procedimiento de fusiones municipales en Extremadura. Por lo tanto, la ausencia de regulación específica autonómica nos conduce, siguiendo el esquema de fuentes anteriormente enunciado, a acudir a la legislación básica estatal en materia de fusiones.

A este respecto, el precepto marco que servirá de guía para las fusiones, especialmente en aquellas CCAA que no dispongan de legislación específica, será el artículo 13 LRBRL, aunque también sus artículos 12, 14 y 116. bis. Seguidamente, lo dispuesto en la LRBRL se complementará con el *Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local* (en adelante TRRL), concretamente sus artículos 2 a 11 y 28.1. b); y con los artículos 10, 12 y 13 del *Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales* (en adelante RPDT).

El primer acto previsto por la norma para la apertura de los expedientes de tramitación de un proceso de fusión municipal consiste en la aprobación de un convenio de fusión entre los Ayuntamientos de los municipios que vayan a fusionarse. El acuerdo de aprobación del convenio necesitará una mayoría simple en cada uno de los Plenos de ambos Ayuntamientos (art. 9 TRRL; arts.10, 12 y 13 RPDT y art. 13 LRBRL).

Con el fin de situarnos en el concreto contexto de modificación de esa mayoría necesaria para acordar la fusión de dos o más municipios, hemos de enunciar algunas reformas que tuvieron lugar como consecuencia de la crisis financiera de 2008. Además de la sorpresiva reforma constitucional de 2011 y de la entrada en vigor de la *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, la mentada crisis y las presiones europeas trajeron como tercera medida legislativa, concatenada a las anteriores, la

aprobación de la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* en 2013 (en adelante LRSAL). De acuerdo con las pretensiones de tales reformas, se trataron de fomentar las fusiones municipales con el objetivo de racionalizar los costes de la Administración local. El intento fue completamente ineficaz puesto que la reducción de la mayoría necesaria para adoptar el acuerdo de fusión en el Pleno de los Ayuntamientos implicados a una mayoría simple no consiguió una mayor afluencia de las fusiones en el país. Y, además, no se alcanzaron los objetivos pretendidos en cuanto al ahorro de gasto público porque las corporaciones municipales suponen un gasto ínfimo para la Administración Pública.

Asimismo, esta medida fue contradictoria por dos motivos. En primer lugar, porque origina situaciones incoherentes como que modificar el escudo, enseña o bandera del municipio requiera de mayoría absoluta (art. 47 LRBRL), mientras que, para fusionar dos o más municipios, con su correspondiente nueva bandera, enseña y escudo, solo se requiera mayoría simple. Y, en segundo lugar, porque tan exigua mayoría resta legitimidad popular, amplia y directa, lo cual, repercute en la estabilidad del proyecto de fusión; es decir, no da la continuidad o perdurabilidad necesaria en el tiempo, cuestión estrictamente necesaria para obtener resultados fructíferos en este tipo de procedimientos previstos para ejecutarse a medio-largo plazo.

El convenio de fusión fue otra de las nuevas medidas introducidas por la LRSAL que, pese a disponer de tal novedad, no delimita el contenido de tal convenio. En su defecto, hemos de redirigirnos al artículo 14 RPDT que, junto con el art. 13 LRBRL, enuncia la documentación que necesariamente se ha de aportar en un procedimiento de alternación de los términos municipales<sup>16</sup>. Entendemos que, aunque ambos preceptos no estén estrictamente ligados al debido contenido del convenio de fusión, por analogía podríamos aplicar sus disposiciones a los extremos necesarios que han de preverse para el caso concreto<sup>17</sup>.

---

16 En este sentido, el correspondiente convenio debería contemplar, como mínimo, los siguientes extremos: plano de los términos municipales conjuntos que pasarán a fusionarse en un solo municipio; informe justificativo de la concurrencia de requisitos básicos para que se produzca la alteración, es decir, que sean municipios limítrofes y que pertenezcan a la misma provincia; la elaboración de estrategias jurídicas y económicas conjuntas en el nuevo proyecto de fusión a partir de la elaboración de fórmulas de administración de bienes y gestión de servicios, una memoria con las fórmulas de gestión vigente o un estudio de medidas de redimensionamiento para adecuar las infraestructuras y los medios organizativos, de personal (etc.) al nuevo municipio; y, por último, una memoria justificativa de la suficiencia de solvencia del nuevo Ayuntamiento. La mentada normativa incluye una cláusula abierta para la entrega de cualquiera otra documentación que fuese necesaria a estos respectos.

17 Junta de Extremadura, Dirección General de Administración Local “Guía de tramitación-

Una vez el acuerdo de fusión haya sido ratificado por una mayoría simple en cada uno de los Plenos de los Ayuntamientos de los municipios que pasarán a fusionarse, dicho acuerdo deberá someterse a información pública por un periodo de tiempo no inferior a 30 días, donde se podrán presentar reclamaciones al acuerdo adoptado. Finalizada la etapa de información a la ciudadanía, se volverá a adoptar otro acuerdo donde, tras el análisis de las reclamaciones y sugerencias presentadas en la fase anterior, se vuelva a aprobar la conveniencia de la fusión, de nuevo, por mayoría simple (art. 9 TRRL y art. 10 RPDT).

Si ambos acuerdos son favorables, comienza la fase de elevación a otras instituciones. Concretamente, el expediente deberá remitirse, primero, a la Secretaría General de Presidencia, competente en materia de Administración Local en Extremadura, para recabar un informe de esta, tras el cual, se requerirá un Dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica de Extremadura. Y segundo, simultáneamente se solicitará un informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública, específicamente, de la Secretaría de Hacienda<sup>18</sup>, órgano competente de la Administración General del Estado encargado de la tutela financiera de las entidades locales, y se dará conocimiento al Registro de Entidades Locales del Estado, del Ministerio de Política Territorial, sobre los extremos presentados en el expediente de apertura del procedimiento de fusión. En este caso, también se remitirá el expediente al Centro de Información Cartográfica y Territorial de Extremadura (art. 9 a 11 TRRL y art. 10 RPDT).

De acuerdo con el artículo 13 RPDT, el expediente de fusión culminará con una resolución definitiva en forma de Decreto aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, acogiéndose a los requisitos marcados por la legislación básica (art. 13 LRRL). Que, tal como establece el art.13.2 RPDT, se publicará en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma y en el Boletín Oficial de la Provincia que corresponda. Acto seguido se remitirá la información al Registro Estatal de Entidades Locales para que el Ministerio de Política Territorial dé conocimiento al Registro Central de Cartografía sobre la modificación de los términos municipales, a efectos de la cancelación de la inscripción de las viejas localidades y el registro del nuevo mu-

---

demarcación territorial. Fusión de municipios”, 2022. Dispone en: <https://www.juntaex.es/w/publicacion-guia-de-tramitacion-demarcacion-territorial.-fucion-de-municipios?inheritRedirect=true> [Fecha de consulta 17/11/2022]

18 *Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.*

nicipio para que, al tiempo, realice las modificaciones correspondientes como consecuencia de tal proceso.

Asimismo, la Diputación Provincial en la que se enmarque la fusión y la Comunidad Autónoma, coordinarán y supervisarán el proceso de integración de los servicios resultantes (art. 13 LRBRL).

### 3. EL PROCESO DE FUSIÓN DE DON BENITO Y VILLANUEVA DE LA SERENA: LA EXCEPCIÓN EXTREMEÑA A LA REALIDAD ESPAÑOLA<sup>19</sup>

#### 3.1. Contexto de aparición de la fusión

Don Benito y Villanueva de la Serena son dos municipios extremeños ubicados al noreste de la provincia de Badajoz, situados en la comarca de Vegas Altas, nombre con el que ahora se denominará, *prima facie*<sup>20</sup>, al nuevo municipio fruto de la fusión de ambas Corporaciones. Dada su población (37.300 y 25.800 habitantes respectivamente) la unión de ambas localidades pasará a convertirse en la tercera ciudad más poblada de Extremadura, después de Cáceres y Badajoz, y un polo económico a nivel regional para el sector agrícola, ganadero e industrial, además de uno de los mayores atractores del sector servicios en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Los lazos políticos de unión entre Don Benito y Villanueva de la Serena comenzaron mucho antes de 2020<sup>21</sup>. En enero de 1954 empezó la aproximación de ambos municipios cuando, por voluntad política de sus alcaldes (Emilio Ortiz Fernández en Don Benito y Celedonio Pérez Álvarez en Villanueva), se llevó a cabo la elaboración un proyecto de urbanización para construir una pista adoquinada y asfaltada con el fin de unir ambas localidades.

En la década de los 60, se edificó en la comarca de Vegas Altas el Instituto llamado, en un primer momento, “Del Medio” que más tarde adquirió el nombre

---

19 Podemos encontrar una copia del Proyecto de Fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena en el siguiente enlace: <https://www.donbenito.es/wp-content/uploads/2022/01/PROYECTO-DE-FUSIÓN-DE-LOS-MUNICIPIOS-D.-BENITO-VILLANUEVA-DE-LA-SERENA-vdef-1.pdf>. Del mismo modo, a través de la siguiente página web encontramos los documentos científicos matriz encargados a la Universidad de Extremadura para la comprobación de la viabilidad y rentabilidad del proyecto de fusión: <https://www.donbenito.es/proyecto-y-otros-documentos-relativos-a-la-fusion-de-don-benito-y-villanueva-de-la-serena/> [Fecha de consulta: 21/10/2022].

20 El nombre de Vegas Altas todavía no ha sido debatido en el pleno de los Ayuntamientos pacenses, por lo que todavía no es definitivo.

21 Diego Soto Valadés y Antonio Barrantes Lozano, “Juntos somos mucho más que dos”, *Revista de Historia de las Vegas Altas* 16 (2022): 33-41.

de “Luis Chamizo” en honor al escritor y poeta guareñense, destinado al alumnado de ambas localidades y sus alrededores, y construido gracias a la colaboración de ambos Ayuntamientos. A partir de este momento comenzaron a elaborarse iniciativas que iban más allá de la mera gestión común de proyectos urbanísticos o puramente administrativos.

En la legislatura en que Francisco Sánchez-Porro Ayuso era alcalde de Don Benito y Manuel Romero Cuerda lo era de Villanueva, los dos Ayuntamientos realizaron operaciones de movimientos de tierras y adquisición de terrenos, comenzaron un proyecto para la creación de un complejo polideportivo y procedieron a realizar operaciones comunes para sufragar gastos básicos conjuntos como el alcantarillado o la electricidad, afianzándose las relaciones políticas entre ambos.

Los lazos administrativos y económicos continuaron creciendo y evolucionando entre los municipios hasta que, en 1973 y años posteriores, comenzó a hablarse sobre conveniencia de emprender un proceso de fusión. Ya en vigor la Constitución de 1978, los Plenos de ambos Ayuntamientos empezaron a exponer conclusiones y a celebrar eventos de manera conjunta con el fin de lograr la fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena. En aquel momento, eran alcaldes de localidades pacenses Mariano Gallego por Don Benito y Juan Serna por Villanueva. Los alcaldes estaban decididos a iniciar el expediente de fusión y a adoptar los acuerdos estipulados por la legislación. Sin embargo, pasados los primeros años de andadura de la democracia, el debate y las iniciativas para llevar a término la fusión se abandonaron, relegándose a tímidos pronunciamientos que no pasaban de meras intenciones.

En 1996, con Mariano Gallego en la alcaldía de Don Benito y María del Carmen Serradilla Santos en la de Villanueva de la Serena, se constituía la Mancomunidad “Don Benito-Villanueva de la Serena” por acuerdo de los órganos plenarios de los Ayuntamientos, de 15 y 29 de febrero de 1996, respectivamente. Mediante estos acuerdos se aprobaban definitivamente los estatutos de la Mancomunidad, que fueron publicados en el Boletín Oficial de la Provincia el 22 de marzo de 1996. Este pudo haber sido un segundo intento de fusión tras su primer planteamiento en la década de los 70 que, pese a acabar en la constitución de un ente de cooperación intermunicipal y no en la concentración de ambas localidades, supuso la continuidad y consolidación de los lazos políticos y administrativos. De hecho, como veremos más adelante, la mentada mancomunidad, todavía en activo a fecha de 2022, ha sido una gran impulsora del proceso de fusión municipal que nos ocupa.

Los precedentes intentos de fusión de las localidades extremeñas encontraron su culmen en 2020, con la llegada a la alcaldía de Miguel Ángel Gallardo Miranda en Villanueva y José Luis Quintana Álvarez en Don Benito, cuando se retomó el, ahora sí, exitoso proyecto de fusión. Que, como argumentaremos, ha supuesto un verdadero hito para la historia del municipalismo español.

### 3.2. Principios rectores en el proceso

La envergadura y las expectativas puestas en el proyecto de fusión llevaron a sus redactores a establecer tres principios rectores para guiar todo el procedimiento. Como reconoce su propio proyecto, la idea principal era impulsar de forma exponencial el crecimiento económico y social de la zona, generando una palanca de progreso y oportunidades no solo para la comarca, o para la provincia, sino para toda Extremadura<sup>22</sup>.

Para ello, creyeron esencial el cumplimiento de tres condiciones acumuladas. La primera era que toda la información y avances que se fueran consiguiendo debían ponerse en conocimiento de todos los sectores afectados, de manera que estos fueran en todo momento conscientes de las ventajas e inconvenientes que se iban suscitando a lo largo del proceso. En segundo lugar, la certidumbre fue otro de los principios establecidos como esenciales, para lo cual, se elaboró una planificación cronológica que marcaba distintos objetivos (armonización de la política fiscal de los Ayuntamientos, estudio de solvencia del municipio, redimensionamiento de las estructuras de personal y del parque inmobiliario, etc.)<sup>23</sup> y que contó con la participación de expertos en diversos campos como el urbanismo o la fiscalidad. Por último, los actores a cargo del proceso convinieron que cada etapa debía estar protagonizada por el principio de seguridad jurídica, para lo cual, se estableció una fase preliminar de estudio sobre la conveniencia económica de la fusión y la adecuación de esta a la legislación vigente.

Además, y esta es una cuestión doblemente destacable, en el liderazgo de la iniciativa estarían tanto los Ayuntamientos afectados como la Mancomunidad de municipios Don Benito-Villanueva de la Serena a la que hacíamos referencia apenas unos párrafos más arriba. Se evidencia, en este caso, cómo la cooperación intermunicipal puede ser utilizada a corto-medio plazo y, llegado el mo-

---

<sup>22</sup> Proyecto de Fusión..., 3.

<sup>23</sup> *Idem*.

mento oportuno, cuando se reúnan las condiciones de un suficiente arrojo político y un exhaustivo estudio que demuestre la viabilidad de la fusión, estas estructuras, mayoritariamente de carácter asociativo, pueden convertirse en actores facilitadores para la ejecución de propuestas de reordenación territorial.

### 3.3. Ejecución y fases del procedimiento de fusión

#### *3.3.1. Fase preliminar: estudio científico económico de la viabilidad de la fusión*

En la fase preliminar del proyecto de fusión se encargó a un grupo de expertos de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Extremadura un estudio que demostrarse la viabilidad económica de aquel. En el estudio, el comité de expertos integrado por Francisco Javier Miranda González, Pedro Rivero Nieto y Julián Ramajo Hernández planteaba tres ejes adaptados al caso de Don Benito y Villanueva, centrándose en las Áreas Urbanas Funcionales y las economías de aglomeración<sup>24</sup>.

El primer eje trataba de demostrar el buen criterio de plantear la fusión, pues además de alinearse con la tendencia seguida en las medidas de política territorial emprendidas por los organismos internacionales más avanzados (como la OCDE o la Comisión Europea), los estudios realizados, junto con las demostraciones empíricas de las teorías económicas de aglomeración, encontraban una respuesta exitosa en la creación de espacios de interacción económica a partir de su aplicación en las Áreas Urbanas Funcionales<sup>25</sup> que, en este contexto, traerían resultados muy beneficiosos para el sector económico de la zona.

El segundo eje planteaba la pregunta de lo que podían ganar ambas localidades en la ejecución del proyecto, y qué efectos reportaría para la población. El estudio demostró que en este proyecto no habría perdedores, al menos en el plano económico. Investigaciones emprendidas con anterioridad habían arrojado resultados muy beneficiosos sobre la implantación de economías de aglo-

---

24 Francisco Javier Miranda González, Pedro Rivero Nieto y Julián Ramajo Hernández, “Análisis de competitividad de ciudades y polos de desarrollo en la provincia de Badajoz. Áreas funcionales urbanas en la provincia de Badajoz: economía y perspectivas”. Disponible en: <https://villanuevadelaserena.es/wp-content/uploads/2022/01/RESUMEN-EJECUTIVO-polos-desarrollo.pdf> [Fecha de consulta: 14/11/2022]

25 Las Áreas Urbanas Funcionales son los espacios formados por una ciudad y los municipios que conjuntamente integran un espacio funcional, típicamente de influencia laboral. Su determinación como Área Funcional depende de varios criterios como la contigüidad o el porcentaje de personas que viven en los pueblos y trabajan en ciudades colindantes.

meración en las Áreas Urbanas Funcionales, cuestión que se comprobó con un específico estudio sobre la solidez estadística de la aplicación de este modelo en los municipios de Don Benito y Villanueva de la Serena. Este estudio puso de manifiesto diversos efectos positivos en el plano de las rentas, el empleo, la actividad empresarial o la innovación. Concretamente, consiguieron demostrar que esta nueva fusión convertiría al Área Urbana Funcional de Don Benito-Villanueva de la Serena en el segundo polo económico de la provincia de Badajoz y el primero, a nivel autonómico, en materia de agricultura, ganadería y sector industrial, además de convertirse en un importante centro de servicios empresariales y de mercado en Extremadura. Adicionalmente, se consiguió verificar que la fusión conllevaría un impacto directo en términos de riqueza, actividad económica y desarrollo para la población. Así, la renta de los hogares se incrementaría en un 2,75%, el empleo en un 5%, el empleo en el sector servicios un 10% y el empleo de servicios a empresas hasta un 15%.

En tercer lugar, el estudio elaborado por los profesores de la Universidad de Extremadura daba una serie de indicaciones a seguir para la correcta implementación del modelo económico previsto para el caso concreto. Se incidió en las economías de aglomeración y, ajustándose al contexto en el que se desarrolla el proceso, se insistió, además de en las ventajas económicas, en la necesidad de tomar en consideración las repercusiones sociológicas para obtener un resultado fructífero.

Culminada la fase de estudios y evidenciados los múltiples beneficios de su puesta en funcionamiento, la fusión dio el siguiente paso. Los alcaldes de ambas localidades presentaron el proyecto de fusión a la ciudadanía; y las esperanzas puestas en el mismo.

### *3.3.2. Primera fase: presentación y participación social en el proyecto de fusión*

Como se desprende del análisis de la normativa, la consulta popular en los procesos de fusión de municipios no es un trámite preceptivo. No obstante, los alcaldes de Don Benito y Villanueva de la Serena decidieron dotar al proyecto de fusión de una dimensión social preguntando a los vecinos y vecinas de ambos municipios su criterio acerca del mismo.

Previo presentación a los medios de comunicación y a la ciudadanía, el proyecto de fusión fue expuesto a las principales fuerzas políticas regionales y a los



demás partidos con representación local con el fin de que esta iniciativa de reforma contase con un respaldo institucional tanto a nivel autonómico como a nivel municipal. De este modo, la propuesta fue presentada por los alcaldes a los expresidentes y al actual presidente de la Comunidad Autónoma de Extremadura: Juan Carlos Rodríguez Ibarra, José Antonio Monago Terraza y Guillermo Fernández Vara, que mostraron su apoyo desde el inicio. Tras el soporte regional al proyecto, los alcaldes de ambas localidades pasaron a presentar la fusión, en sede de ambos Ayuntamientos, a los grupos políticos y sectores de la oposición, que también apoyaron el proyecto de forma unánime. Es especialmente remarkable el respaldo político con el que la fusión contó desde el inicio, pues consiguió el apoyo de diversos partidos de muy distinto signo y ámbito (Partido Socialista Obrero Español, Partido Popular, Ciudadanos, Vox o Unidas Podemos)<sup>26</sup>, así como de autoridades políticas del nivel nacional, autonómico y local (Pedro Sánchez, Isabel Rodríguez, Abel Caballero [FEMP], Francisco Buenavista [FEMPEX] o José Luis Martínez Almeida, entre otros) que se sumaron al impulso de ésta durante sus distintas etapas de desarrollo.

El 15 de septiembre de 2021, José Luis Quintana y Miguel Ángel Gallardo mantuvieron una reunión con directivos y responsables de medios de comunicación regionales y nacionales con el objeto de explicar el proyecto de fusión que presentarían a la ciudadanía 5 días más tarde. Así, la mañana del 20 de septiembre presentaban el proyecto y los resultados desprendidos hasta entonces a partir de la elaboración de los previos estudios de viabilidad de la fusión, donde explicaban en qué consistiría la fusión y que ésta se extendería a 10 años vista. En esta sede comenzaron a hacer sus primeras declaraciones políticas sobre la intención de realizar una consulta popular, que de acuerdo a sus previsiones, debía contar con, al menos, el 66% de los votos favorables de la ciudadanía en ambos municipios<sup>27</sup>.

Para la presentación del proyecto de fusión se desarrolló una campaña de marketing y comunicación que pretendía crear conciencia sobre todos los efectos que se habían desprendido de los estudios en la fase preliminar. Como es evidente, la campaña fue algo más intensa en momentos previos a la elaboración de la consulta ciudadana, pues el sentido de ésta era recabar el apoyo de la ciu-

---

26 Disponible en: <https://www.publico.es/sociedad/referendum-fusion-don-benito-y-villanueva.html> [Fecha de consulta: 18/11/2022]

27 “Un proyecto de futuro nos une”, Presentación del proyecto de fusión Don Benito-Villanueva de la Serena. Disponible en: <https://www.donbenito.es/un-proyecto-de-futuro-nos-une-presentacion-del-proyecto-de-fusion-don-benito-villanueva-de-la-serena/> [Fecha de consulta: 11/11/2022]

dadanía, cuestión que solo se conseguiría si previamente se explicaban en público, de forma sencilla y didáctica, todas las ventajas que supondría la fusión.

Si nos adentramos en el proceso de consulta, veremos que el precepto marco en este sentido es el artículo 71 LRBRL, que dice así:

“De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local”.

De acuerdo con la mentada norma, el 14 de octubre de 2021, tanto el Ayuntamiento de Villanueva de la Serena como el de Don Benito acordaron la realización de la consulta relativa a la iniciativa del proceso de fusión de ambos municipios, mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta en sesión plenaria. Obtenido el acuerdo por mayoría absoluta en los Plenos de ambos Ayuntamientos, se solicitó al Gobierno de España la autorización para la realización de la consulta a la ciudadanía que, el 8 de noviembre de 2021, fue autorizada por el Consejo de Ministros y anunciada por la portavoz del Gobierno y Ministra de Política Territorial, Isabel Rodríguez García. En esta sede, el Gobierno remarcaba que la consulta se ajustaba perfectamente a derecho, por cuanto cumplía con los requisitos expuestos en el artículo 71 LRBRL y, además, con lo dispuesto en el artículo 149.1.32<sup>a</sup> CE, que establece como competencia exclusiva del Estado la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, así como lo prescrito en el art. 5 CEAL, que prevé la consulta a las colectividades locales afectadas en las operaciones de modificación de límites territoriales locales.

Tras la autorización del Gobierno, el 30 de noviembre se emitieron dos Decretos de la Alcaldía en los que se acordaba la convocatoria de la consulta popular, uno relativo a Don Benito y otro a Villanueva de la Serena, que fueron publicados en el Boletín Oficial de la Provincia de Badajoz el 1 de diciembre de 2021<sup>28</sup>. Ambos Decretos contienen, en el marco de la convocatoria, los extremos sobre los que se desarrollaría ésta, de manera que explican en qué consistía, la pregunta que se realizaría a la ciudadanía, así como las posibles respuestas, la

---

28 Boletín n.º 229 Anuncio 5269/2021 respecto de la publicación del Decreto de la Alcaldía del municipio de Villanueva de la Serena y Boletín n.º 229 Anuncio 5265/2021 para el municipio de Don Benito.

fecha de la votación (20 de febrero de 2022), información acerca de la votación (sus plazos, el censo de consulta vigente, horarios, voto anticipado<sup>29</sup>), la campaña informativa que se desarrollaría, etc.

Siguiendo el *iter* procedimental, el 20 de febrero de 2022 se llevó a cabo la consulta popular en los dos municipios extremeños con el objeto de conocer la opinión de la ciudadanía sobre la conveniencia, o no, de la iniciativa emprendida por los alcaldes. La continuidad de la fusión se supeditó a la obtención de un 66% de los votos favorables a ésta. El porcentaje del 66% de los votos favorables en el marco de la consulta popular realizada en Don Benito y Villanueva de la Serena para la continuidad de la fusión de ambos municipios es fruto de las declaraciones políticas de ambos alcaldes, pues no consta en el Decreto de convocatoria de la consulta. El resultado fue positivo en ambos municipios, con un 90,49% de síes (frente a un 9,03% de votantes que dijeron no a la fusión) en Villanueva de la Serena y un 66,27% en Don Benito (con un 33,27% de votos en contra). En ella participó un 52,5% del total de la población villanovense y dombenitense (58,9% respecto de los primeros y 43,3% respecto de los segundos).

Tras el triunfo de la consulta popular, los alcaldes impulsores del proyecto de fusión abrieron el debate público para otorgar un nombre al nuevo municipio. Ante la falta de convencimiento de los vecinos, los empresarios o los políticos de la zona, se rechazaron varias propuestas que apostaban por nombres como “Concordia del Guadiana” o “Mestas del Guadiana”, denominaciones propuestas por una comisión de expertos elegida por ambos Ayuntamientos. Dadas las circunstancias, los alcaldes decidieron dejar esta cuestión en manos de los grupos políticos de las corporaciones municipales, y se reunieron con la junta de portavoces de ambos Ayuntamientos para llegar a un acuerdo definitivo acerca de la denominación que se le daría al nuevo municipio. El 20 de julio de 2022 se hacía público el nombre elegido para el nuevo municipio, que sería “Vegas Altas”, en referencia a la comarca a la cual pertenecen ambas localidades. El siguiente paso será elevar tal denominación al Pleno de los Ayuntamientos de Don Benito y Villanueva de la Serena para que se apruebe definitivamente o se continúen los debates acerca del mismo.<sup>30</sup>

---

29 Ante la demanda de información de ciudadanos interesados en el uso del voto anticipado, se ampliaron los horarios para el ejercicio de tal modalidad de voto en la convocatoria de la consulta sobre la fusión en el municipio de Don Benito, por medio de Decreto de la Alcaldía, que fue publicado en el BOP el 27 de enero de 2022 (Boletín n.º 18, Anuncio 248/2022)

30 Parece que la denominación que más convenía a la ciudadanía de ambos municipios era “Don Benito-Villanueva”. Sin embargo, el pleno de ambos Ayuntamientos puso como condición, para la

### *3.3.3. Segunda fase: elaboración del texto de convenio*

En noviembre de 2022 la fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena se encuentra en el estadio de elaboración del texto de convenio de fusión. Como estudiamos en líneas anteriores, el expediente administrativo para comenzar el proceso de fusión requiere la aprobación de un convenio por mayoría simple de los Plenos de ambos Ayuntamientos (art. 13.6 LRBRL). Para ello, se ha planificado que el texto del convenio sea elaborado por una comisión de trabajo compuesta por expertos de muy variadas disciplinas, con el objetivo de que el documento final refleje de la manera más integral posible todos los requisitos exigidos por la legislación vigente.

Los esfuerzos por realizar un Convenio de fusión lo más completo posible se explican teniendo en cuenta que este texto será la clave de bóveda de todo el proceso. En él se reflejarán todas las actuaciones administrativas necesarias que deben ser culminadas antes de pasar a cada una de las siguientes fases, con el fin de que el proyecto vaya desplegando sus efectos al cierre de cada subproceso o etapa.

### *3.3.4. Tercera fase: aprobación del convenio*

La aprobación inicial del convenio de fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena está prevista para el primer trimestre de 2023. Se estima, para el desarrollo de esta etapa, un primer momento consistente en la aprobación de tal convenio y un segundo que actuará a modo de periodo transitorio hasta la finalización de la fusión, que se extenderá en el tiempo con el fin de encontrar los instrumentos más oportunos para ejecutar el proceso con las máximas garantías. Para lo cual, ambos Ayuntamientos trabajarán conjuntamente con comisiones sectoriales compuestas por grupos multidisciplinares de expertos que ayudarán a conformar un proyecto con una mayor cohesión e integración de ambas estructuras administrativas.

Una vez el Convenio quede aprobado por mayoría simple de los Plenos de ambos Ayuntamientos, se someterá a información pública por un periodo no inferior a 30 días. Y, acto seguido, se volverá a adoptar un nuevo acuerdo en el

---

aprobación del nuevo nombre, que la denominación de la nueva Corporación municipal no contuviese ninguno de los nombres de los actuales municipios. Disponible en: [https://www.eldiario.es/extremadura/sociedad/don-benito-villanueva-nuevo-nombre-vegas-altas\\_1\\_9186094.html](https://www.eldiario.es/extremadura/sociedad/don-benito-villanueva-nuevo-nombre-vegas-altas_1_9186094.html) [Fecha de consulta: 14/11/2022]

que se resuelvan las cuestiones planteadas en la fase de información pública. Con intención de no reiterarnos, pues este es un tema que hemos estudiado en el epígrafe número dos, baste recordar que tras esta etapa comenzaría la fase de elevación del convenio a las instituciones autonómicas y estatales, y que finalizará con la publicación de la resolución definitiva en el Boletín Oficial del Estado, el de la Comunidad Autónoma y el de la Provincia.

### *3.3.5. Cuarta fase: culminación de la fusión*

La culminación definitiva del proceso de fusión está prevista para el año 2027. Mencionábamos en líneas anteriores que se decidió que el proceso avanzase con el cierre de cada subproceso o etapa, cuestión que da un sentido a que la fusión se plantee a unos años vista y no se ejecute con efectos inmediatos. Ese periodo transitorio, después de la aprobación del Convenio de fusión, está pensado precisamente para ello, es decir, con el fin implementar todos los pasos y subprocesos debidos para la creación de un nuevo municipio, cuya construcción esté dotada de una estabilidad como consecuencia de haber ejecutado bien cada paso, con las máximas garantías y con las respuestas más integrales posibles.

Así las cosas, se estima que, habiendo trabajado sobre todos los aspectos señalados en fases anteriores con la comisión matriz junto con los expertos colaboradores, en 2027 el proyecto de fusión cuente con las condiciones idóneas para permitir una ejecución y culminación exitosa. Pues, en primer lugar, se estima disponer de una integración de las poblaciones y organizaciones administrativas (medios personales, materiales y económicos) en el nuevo municipio, tras la puesta en práctica de las medidas de redimensionamiento para adecuar ambas estructuras organizativas. Y, en segundo lugar, hasta la celebración de los comicios de 2027, que el Ayuntamiento del nuevo municipio resultante pase a estar transitoriamente constituido por la suma de los concejales de Don Benito y Villanueva de la Serena<sup>31</sup>. Los actuales alcaldes de ambos municipios, impulsores de la fusión, José Luis Quintana y Miguel Ángel Gallardo, se han comprometido a no presentarse a las elecciones municipales de 2027, y así lo han hecho constar a la ciudadanía por medio de sus declaraciones políticas. El gobierno de la nueva entidad resultante de las elecciones municipales de 2027 será el encargado de aprobar un nuevo presupuesto para la anualidad de 2028 a partir del

---

<sup>31</sup> En consonancia con lo prescrito en la *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*.

cual, el funcionamiento de Vegas Altas se adecuará, ya completamente cohesionado, al de una sola Corporación municipal.

#### 4. ¿POR QUÉ LA FUSIÓN DE DON BENITO Y VILLANUEVA DE LA SERENA ES UN HITO PARA EL MUNICIPALISMO ESPAÑOL?

Desde el siglo XIX las plantas locales europeas han sufrido graves problemas como consecuencia de su ultra-fragmentación. Los perjuicios provocados por el inframunicipalismo, fenómeno extendido en los modelos territoriales europeos, han ofrecido serias implicaciones para la gobernabilidad local, las haciendas locales y la misma pervivencia de la potencialidad y eficacia del Estado social.

Ante un mismo problema se plantearon dos soluciones distintas; las fórmulas acuñadas como la Estrategia del Norte y la Estrategia del Sur de Europa. Ambas alternativas se explican por las dos tendencias escogidas en una y otra situación geográfica, con carácter general. Los Estados del norte de Europa comenzaron a elaborar propuestas de reordenación del territorio tras la Segunda Guerra Mundial, pues entendían que el municipio era un elemento fundamental de su modelo territorial, que necesariamente debía contribuir a prestar los servicios públicos que comenzaban a extenderse en todo el continente con la conquista del Estado del bienestar y que, un modelo inframunicipalista no solo impedía tal cosa, sino que además agravaba la difícil situación por la que atravesaban los países europeos en los primeros años del siglo XX; dada su insuficiencia financiera, su incapacidad para desplegar los efectos de una gobernabilidad autónoma y los excesivos costes que planteaba continuar manteniendo un modelo anquilosado en el minifundismo local. *A contrario sensu*, algunos países del sur de Europa (como España, Italia o Grecia), pese a emprender algunos intentos legislativos infructuosos de reordenación territorial a partir de figuras como las agrupaciones o las fusiones municipales voluntarias, se inclinaron hacia la elaboración de una estrategia basada en el asociacionismo municipal por medio de estructuras de cooperación interterritorial; esto es, en lugar de realizar modificaciones en el mapa local, apostaron por integrar asociativamente a los municipios en figuras como las mancomunidades o comarcas, dando continuidad al modelo minifundista de municipios<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Durán, *Las fusiones municipales...*, 91-243.

A diferencia de los Estados del Norte de Europa, en los cuales, tras ejecutar su estrategia a partir de la realización de procesos de fusión municipal, en un primer momento voluntarias, después forzosas<sup>33</sup>, los países seguidores de la fórmula del sur continuaron presentando graves problemas estructurales en sus plantas locales. Así, mientras que Estados como Alemania y Suecia disponen de un nivel municipal con una estable autonomía, gobernanza y modelo financiero, países como España o Italia<sup>34</sup> continúan con los mismos problemas del siglo XIX en lo que a la planta municipal respecta. Algunos de estos problemas serían: la incapacidad de los municipios de prestar los servicios más básicos; el exponencial gasto por habitante de los pequeños municipios (en España, más del 80% de 8.131 municipios) pese al ínfimo manejo de recursos económicos, cuestión íntimamente relacionada con la despoblación y la falta de presencia de ciertos grupos en el territorio necesarios para reunir una masa crítica adecuada, que inevitablemente repercute en la suficiencia financiera del municipio; su debilitada autonomía política, administrativa y financiera, y el consiguiente incumplimiento del texto constitucional; o, finalmente, y lo que es más importante, la discriminación sistemática de la ciudadanía por razón del lugar donde tiene su residencia, principalmente en las zonas donde el inframunicipalismo causa sus mayores perjuicios, como en las zonas rurales. Realidad sobre la que se desprende la desatención de nuestro derecho interno, de nuestro texto constitucional, y hasta del derecho internacional de los Derechos Humanos.

Y he aquí el *quid* de la cuestión, ¿por qué Don Benito y Villanueva se resisten a esa lógica? Simple y llanamente porque los municipios extremeños han dado un paso más, han decidido apartarse de la tendencia española e imitar la Estrategia del Norte, elaborando un proyecto de fusión municipal para tratar de ofrecer las mejores condiciones de vida a su ciudadanía, perspectiva que, necesariamente, también hemos de poner en valor. En el tratamiento de las problemáticas del modelo territorial a veces se nos olvida la idea que subyace a la re-

---

33 Las fusiones voluntarias en el norte de Europa fracasaron, principalmente, debido a la frontal oposición de los pequeños municipios. *Idem*.

34 Para profundizar sobre la planta local italiana y su inframunicipalismo histórico de inspiración francesa ver: Giorgia Pavani, *El gobierno local. De los antiguos modelos europeos al nuevo paradigma latinoamericano* (Chile: Olejnik, 2019): 99-112. En el mismo sentido, para ahondar sobre las reformas emprendidas en Italia, esencialmente: Luciano Vandelli, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Debrio, 7 aprile 2014, n.56 commentata comma per comma* (Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2014); Wladimiro Gasparri, *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto* (Torino: G.Giappichelli, 2017); Marzia de Donno y Claudia Tubertini, "Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana", *Rivista di studi giuridici e politici* 2 (2020): 297-321.

forma, y es que todas esas nuevas propuestas no se hacen sino para mejorar el sistema de derechos y servicios que la Administración ofrece a las personas que habitan en el territorio. Las reformas de reordenación, como las fusiones municipales, no se hacen atendiendo a un discurso caprichoso de modificación de términos municipales, sino porque el conocimiento científico y la experiencia han puesto de manifiesto, de manera suficiente, que el abordaje de estas alternativas tiene como consecuencia la obtención de un tamaño y una densidad demográfica propicios para mejorar la prestación de servicios y el gobierno autónomo del municipio, entre otras muchas ventajas. Y esto, naturalmente, acaba repercutiendo de forma directa en la calidad de vida de las personas. El arrojo político de los alcaldes de Don Benito y Villanueva de la Serena, retomando antiguas propuestas de fusión que ya se habían precedido en su historia y elaborando un completo proyecto de fusión, persigue esta finalidad.

Del caso de los municipios extremeños de Don Benito y Villanueva de la Serena no solo llama la atención su decisión de separarse de la Estrategia Sur, sino los principios que han guiado la actuación durante todo el proceso emprendido hasta el momento, donde se toman como referencia las pautas de la Estrategia del Norte, e incluso consiguen mejorarse. En esta línea, tres son, a nuestro entender, los principales puntos a destacar. El primero es la voluntad y la naturaleza de la iniciativa política, el segundo la consulta a la ciudadanía y el tercero la toma en consideración de los estudios científicos para comprobar la viabilidad de la fusión.

Respecto a la primera cuestión, hemos de señalar que los países europeos que apostaron por emprender reformas de reordenación también contaron con grandes esfuerzos políticos que demostraron talante y firmeza a la hora de llevar a cabo la estrategia, típicamente provenientes del nivel estatal y federal, pero nunca del municipal. Entendemos que, si aquellos contaron y cuentan con un considerable reconocimiento, doble reconocimiento habría de hacerse si esa iniciativa proviene de los propios municipios interesados, en un contexto donde tradicionalmente ha primado el asociacionismo y no las estrategias de reordenación, y donde las identidades locales no pocas veces han puesto trabas a su continuidad. Esta perspectiva, junto con los demás ejes trazados para la ejecución del proyecto, ponen de relieve que la fusión de los municipios extremeños es un proceso de *bottom up*, realizado de abajo a arriba, que todavía refuerza más la idea de que esta es una tendencia a la que deberían sumarse los demás territorios españoles.

Sobre la segunda, partiremos de lo más básico, y es que la consulta ciuda-



dana local para ejecutar un proyecto de fusión en España no es obligatoria. Tomando esto como base, ya es posible atribuir cierto mérito al caso que nos ocupa, pues aunque en sí mismos los procesos de fusiones persigan mejorar el principio democrático y emprendan reformas en pro al perfeccionamiento de la eficiencia a nivel local, Don Benito y Villanueva marcaron desde el principio, como eje fundamental, la necesidad de que su proyecto estuviese investido de una legitimidad democrática reforzada. En las Estrategias del Norte, pese a que las fusiones mayoritariamente se ejecutaron de manera forzosa, también se realizaron previamente audiencias a los municipios, pero el caso extremeño varía y mejora la democraticidad del proceso emprendido en el resto de Estados europeos. La audiencia a los municipios en el modelo alemán o el escandinavo tenían sentido porque los actores a cargo de la iniciativa política de las reformas provenían del nivel estatal y regional; en este caso, al tratarse de un modelo *bottom up*, la consulta no debía hacerse con los Plenos de ningún Ayuntamiento, sino partiendo de tales Plenos, a la ciudadanía, aplicando, además, un porcentaje de mayoría reforzada.

En tercer y último lugar, es especialmente remarcable el hecho de que la fusión sólo comenzó a dar sus primeros pasos cuando los estudios científicos demostraron su viabilidad. Esto arroja una doble conclusión. La primera es que evidencia cómo, realmente, la fusión no arrancó hasta que los estudios del caso concreto demostraron que esta reforma traería beneficios en numerosas vertientes para su territorio; aunque ya existían varios estudios que demostraban que las fusiones municipales reportaban cuantiosas ventajas en el plano de la sostenibilidad, eficiencia, autonomía y aseguramiento de servicios. Y, en segundo lugar, como consecuencia, porque demuestra que la fusión de ambos municipios no se trató de un capricho electoralista, sino de un objetivo a largo plazo con miras a la mejora de la situación social y territorial de la nueva Vegas Altas.

Por todas las razones anteriores estamos convencidos de que la fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena es un hito para el municipalismo español. No solamente porque se separa de la Estrategia del Sur, que ha reportado exituosos resultados para la mejora de la planta local, sino porque el modo de ejecutar el proceso ha estado guiado por criterios en los que encontramos un modelo a seguir para el resto de los municipios españoles.

Una de las cuestiones que también han de resaltarse es que el particular caso de Don Benito y Villanueva no partía de una situación de gravoso inframunicipalismo. Ambos municipios contaban con un tamaño considerable y una densidad demográfica de más de 25.000 habitantes, y ello les dotaba de una

extensión y población considerables como para gestionar el territorio con cierta autonomía y realizar opciones políticas que, sin ir más lejos, a la mayoría de los municipios de las provincias de Cáceres o Badajoz les son inimaginables. Pero esto no supone más que un impulso, todavía más fuerte, para el resto de las Corporaciones municipales extremeñas y españolas. Si estos dos pueblos de la provincia de Badajoz, que no sufrían de los inconvenientes más acusados del inframunicipalismo, han emprendido reformas para aumentar de escala sus plantas locales, ¿por qué no habrían de hacerlo aquellos que sí sufren las consecuencias más graves del minifundismo municipal?

Por eso creemos que la fusión de ambos territorios debería crear sinergias para el resto de los municipios españoles, especialmente para aquellos que se encuentran en las condiciones más gravosas. Es claro que, siguiendo la opinión de Fernando Albi<sup>35</sup>, dos municipios pequeños y pobres no van a dar lugar a un municipio grande y rico. Pero la unión de varios municipios, siguiendo la misma estrategia que Don Benito y Villanueva de la Serena, donde se cuentan con previos estudios sobre viabilidad del caso concreto de fusión municipal y el apoyo de la ciudadanía, podrían dar lugar a la consecución de reformas que mejoren, o al menos coadyuven a debilitar, la creciente y estructural crisis del (inframunicipalismo en España.

A lo anterior habría que añadir que la diversidad de supuestos que podrían darse a lo largo y ancho del país, junto la inmediatez con la que debemos actuar para paliar el inmovilismo que ha caracterizado a nuestro sistema durante siglos respecto de la planta local y su gravosa situación actual, nos llevan a creer que las Estrategias del Sur y del Norte de Europa podrían plantearse jurídicamente de forma complementaria. No todas las soluciones han de basarse en abordar reformas de reordenación del territorio a través de fusiones municipales. Podemos fomentar de manera eficiente las fusiones municipales para aquellos territorios que no presenten excesivos lazos identitarios y cuyas características (continuidad geográfica de los municipios vecinos y potencialmente fusionados, bajas cifras de población, etc.) aconsejen optar por ellas. Y, al mismo tiempo, en aquellos donde no se den las anteriores circunstancias, apostar por la consolidación y el fortalecimiento de las estructuras de cooperación intermunicipal mediante la clarificación de su marco jurídico, de sus competencias, y del replanteamiento de la calidad democrática de su representación o gobierno<sup>36</sup>. Incluso

---

35 Albi, *La crisis...*, 289.

36 Gabriel Moreno González, "Hacia una renovada planta local en España: Autonomía local y calidad

sin descartar que a largo plazo la estructura asociativa pueda devenir en fusión de municipios, al estilo italiano de la *unioni dei comuni*<sup>37</sup>, o que los entes de cooperación intermunicipal puedan colaborar con futuras iniciativas para fomentar procesos de fusión entre las localidades que formen parte de su estructura asociativa. De hecho, esta ha sido una de las perspectivas presentes en el caso que nos ocupa, dada la colaboración y participación de la Mancomunidad Don Benito-Villanueva de la Serena en el liderazgo del proyecto de fusión.

## 5. CONCLUSIONES

Que en las últimas décadas hayamos tendido a la segregación más que a la fusión municipal nos demuestra que algo estamos haciendo mal. Ante un panorama con tal repercusión en el plano jurídico, político, financiero, y con relevancia para la ciudadanía y la pervivencia de los municipios españoles, las fusiones municipales se presentan como una opción óptima en la toma en consideración de medidas que solucionen la grave crisis de inframunicipalismo instaurada en nuestro sistema. Bien es cierto que no debemos apostar por las fusiones municipales como si estas, ejecutadas de cualquier forma y a cualquier precio, fueran la panacea de todos los problemas que asolan la planta local en España. Pero, es precisamente ahí donde Don Benito y Villanueva de la Serena nos han dado una lección de municipalismo.

Las zonas rurales de España, compuestas mayoritariamente de pequeños municipios con una manifiesta incapacidad de sus reducidas Administraciones, representan un 84% del territorio nacional, aunque solo un 20% del total de población del país viva en ellas. La dispersión de la población española, concentrada eminentemente en las grandes urbes, también afecta sobremedida al mantenimiento, sostenibilidad y pervivencia del medio rural. Ese 20% de personas

---

democrática desde el municipalismo”, en Jorge Castellanos Claramunt (dir.), *Participación ciudadana y calidad democrática* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2022): 159-199.

37 La unión de municipios (*unioni dei comuni*) constituye una fórmula asociativa que, comparada con el derecho español, podría suponer una especie de figura a mitad camino entre la cooperación intermunicipal y la fusión de municipios. En virtud de esta, varios municipios se unen con el fin de prestar una serie de servicios en común, previendo que la asociación municipal acabe, a unos años vista, fusionando la estructura administrativa de todos los ayuntamientos asociados al ente cooperativo. En caso de que, durante los años previstos para funcionar como un ente asociativo tales estructuras se hayan cohesionado e integrado de forma suficiente, el período para el que se prevé su duración acabará en una fusión. En caso contrario, de no darse tal integración y cohesión a todos los niveles, la fusión quedará descartada. Fabrizio Politi, “Dall’Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico”, *Rivista di studi giuridici e politici* 1 (2012): 5-35; De Donno y Tubertini, “Frammentazione comunale...”, 305-310.

que deciden fijar su residencia en zonas rurales tienen el mismo derecho que el otro 80% a disfrutar de unos servicios de la misma calidad y la Constitución española les viene garantizando el mismo acceso a derechos fundamentales que aquellas que viven en las grandes ciudades (139 CE); no se trata de perseguir una lógica de homogeneidad, sino de garantizar unos mínimos comunes indispensables para la población en cualquier parte del territorio.

Y no podemos olvidarlo. Para acometer lo anterior, primero es necesario que dotemos a nuestros municipios de un tamaño suficiente y una masa crítica adecuada que les permitan cumplir con las competencias atribuidas y con las funciones públicas que les son inherentes. Deviene un absurdo pedir, en nombre de la ciudadanía, una segunda descentralización a favor del municipio si primero no reformamos la organización de nuestro mapa municipal. Los municipios españoles no son capaces de garantizar los servicios que atañen a sus competencias obligatorias porque no tienen capacidad suficiente (ni en el plano político, ni en el administrativo, ni en el financiero), ni la van a tener si damos continuidad a la misma estrategia que hemos seguido desde el siglo XIX. Sería demasiado ingenuo pensar que una segunda descentralización vendría a dotar de alguna solución al panorama municipal si primero no centramos nuestros esfuerzos en crear sólidos y fuertes municipios. Los problemas asociados al inframunicipalismo no solo tienen repercusión en el pequeño municipio, sino también en las cabeceras comarcales y ya comienzan a verter sus efectos en las pequeñas y medianas ciudades.

Hemos de emprender reformas y acabar con el inmovilismo que ha caracterizado nuestra historia constitucional desde hace más de doscientos años; repensar críticamente nuestras estructuras y nuestro modelo territorial en su dimensión local para garantizar los derechos de todas y todos los españoles, que tengan y quieran asentarse en cualquier parte del territorio, asegurándonos de que los servicios de los cuales la Administración pública debe hacerse cargo estén presentes en todo el mapa español, también en el medio rural. Debemos plantear debates serios y fundados, y poner de manifiesto que el inframunicipalismo es un problema estructural en (y de) España. Sigamos el ejemplo de Don Benito y Villanueva de la Serena, aceptemos que, en estos tiempos de voraz individualismo y de tendencias segregadoras en lo social y en lo territorial, la unión hace la fuerza.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albi, Fernando. *La crisis del municipalismo*. Madrid: Instituto de estudios de la Administración local, 1966.
- Bermejo Batanero, Fernando. “El fomento de las fusiones de ayuntamientos en el régimen de franco, desde la ley de bases de régimen local de 1945 hasta la ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del régimen local. Evolución en la provincia de Guadalajara”. *Documentos de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales* núm.15 (2020): 3-36.
- Bermejo Batanero, Fernando. “Las normas para la disminución de ayuntamientos en España desde las Cortes de Cádiz a la Segunda República”. *Revista de Derecho de la Cultura* núm.4 (2021): 1-23.
- Caamaño Domínguez, Francisco. “Autonomía local y constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”. *Revista Española de Derecho Constitucional* núm.70 (2004): 161-188.
- De Donno, Marzia y Tubertini, Claudia. “Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana”. *Rivista di studi giuridici e politici* núm.2 (2020): 297-321.
- Del Molino, Sergio. *La España vacía*. Madrid: Alfaguara, 2022.
- Durán García, Francisco Javier. *La fusión de municipios como estrategia*. Madrid: Dykinson S.L, Colección Derecho Administrativo, 2016.
- García de Enterría, Eduardo. “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”. *Revista de Administración Pública* núm.33 (1960): 79-110.
- Gasparri, Wladimiro. *L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto*. Torino: G.Giappichelli, 2017.
- Marazuela Bermejo, Almudena. “El principio de autonomía local en el Constitucionalismo español”. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* núm.8 (2003): 215-178.
- Martín Mateo, Ramón y Sosa Wagner, Francisco. “Cincuenta años en la Administración Local”, *Revista de Administración Pública* núm.150 (1999): 285-316.
- Martín Mateo, Ramón. “El gobierno municipal”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica* núm. 277 (1985): 409-430.
- Moreno González, Gabriel. “Hacia una renovada planta local en España: Autonomía local y calidad democrática desde el municipalismo”. En *Jorge Castellanos Claramunt (dir.), Participación ciudadana y calidad democrática*, 159-199. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.

- Politi, Fabrizio. “Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico”. *Rivista di studi giuridici e politici* núm.1 (2012): 5-35.
- Orduña Rebollo, Enrique. *Historia del municipalismo español*. Madrid: Iustel, 2005.
- Pavani, Giorgia. *El gobierno local. De los antiguos modelos europeos al nuevo paradigma latinoamericano*. Chile: Olejnik, 2019.
- Sosa Wagner, Francisco. “La autonomía local”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* núm.241 (1989): 9-30.
- Soto Valadés, Diego y Barrantes Lozano, Antonio. “Juntos somos mucho más que dos”. *Revista de Historia de las Vegas Altas* núm.16 (2022): 33-41.
- Vandelli, Luciano. *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n.56 commentata comma per comma*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli, 2014.
- Vandelli, Luciano. *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. Trad. Pablo Menéndez García y José Suay Rincón. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas. 1992, 21-76.

ANA TORRECILLAS MARTÍNEZ  
Área de Derecho Constitucional (Doctoranda)  
Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la  
Administración  
Facultad de Derecho  
Universidad de Valencia  
anatm@unex.es  
<https://orcid.org/0000-0002-1816-798X>